

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»

На правах рукописи



Ческидова Светлана Анатольевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРОИЗВОДСТВО
В СФЕРЕ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Гречкина Ольга Владимировна

Нижний Новгород – 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования	
§ 1. Административно-деликтное производство в структуре административного процесса: базовые характеристики.....	17
§ 2. Генезис административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования.....	36
§ 3. Административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования: понятие, содержание, стадии административного производства	49
Глава 2. Особенности реализации административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования	
§ 1. Проблемы осуществления административно-деликтного производства таможенными органами	71
§ 2. Применение мер административной ответственности за нарушения в сфере таможенного регулирования.....	92
§ 3. Основные направления совершенствования правового регулирования административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования.....	112
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	131
БИБЛИОГРАФИЯ.....	143

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

ЕАЭС – Евразийский экономический союз

ЕврАзЭС – Евразийское экономическое сообщество

ТС – Таможенный союз

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

СССР – Союз Советских Социалистических Республик

ТК ТС – Таможенный кодекс Таможенного союза

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КоАП РСФСР – Кодекс РСФСР об административных правонарушениях

ФТС России – Федеральная таможенная служба Российской Федерации

ГТК России – Государственный таможенный комитет Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В современных условиях в связи с созданием и функционированием Таможенного союза в рамках ЕАЭС роль Федеральной таможенной службы Российской Федерации как органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, неуклонно возрастает. Стремительное развитие таможенного дела, обновление таможенного законодательства в условиях продолжающихся процессов евразийской интеграции обуславливает соответствующую трансформацию функций таможенных органов.

Таможенные органы Российской Федерации в своей деятельности осуществляют многочисленные функции, в том числе обладают властными полномочиями в сфере административной юрисдикции. Вместе с тем, анализ норм административно-процессуального права, регламентирующих вопросы осуществления производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами таможенных органов Российской Федерации, свидетельствует об отсутствии концептуального единства в вопросах их применения и совершенствования. Как показывает правоприменительная практика, проводимые таможенными органами мероприятия по усилению контроля за обеспечением законности в производстве по делам об административных правонарушениях не приводят к повышению качества, напротив, вызывают неуклонный рост таможенных правонарушений. Так, в I квартале 2017 года таможенными органами возбуждено 23 910 дел об административных правонарушениях, что на 23% больше аналогичного показателя в I квартале 2016 года¹.

Существующие проблемы вызывают острую необходимость разработки современных методик таможенного администрирования, направленного на своевременное выявление противоправных деяний,

¹ См.: Показатели правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации за I квартал 2017 года // Федеральная таможенная служба: сайт. URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения 10.04.2017).

дифференцирование административных наказаний виновных лиц, а также устранение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений в сфере таможенного регулирования.

Кроме того, в теории административной ответственности, в последнее двадцатилетие, многими учеными-административистами достаточно широко в различных вариантах употребляются термины: «административные деликты», «административно-деликтное законодательство», «административно-деликтное право», «административно-деликтное производство». Однако, до настоящего времени, отсутствует предметная взаимосвязь и взаимозависимость содержательного структурирования теории административной ответственности и нормативной регламентации «деликтной» терминологии в законодательстве об административных правонарушениях.

Указанные обстоятельства актуализируют необходимость выработки научных рекомендаций, направленных на внедрение новой терминологии и совершенствование правового регулирования административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросам административного права и процесса посвящены фундаментальные исследования многих ученых-административистов: Ю. Е. Аврутина, Д. Н. Бахраха, В. В. Денисенко, А. С. Дугенца, А. Б. Зеленцова, И. Ш. Килясханова, Ю. М. Козлова, Н. М. Кониная, П. И. Кононова, Н. Е. Лунева, Е. Б. Лупарева, В. И. Майорова, В. М. Манохина, А. В. Мартынова, М. Я. Масленникова, С. Н. Махиной, И. В. Пановой, Н. И. Побежимовой, Л. Л. Попова, Б. В. Россинского, Н. Г. Салищевой, П. П. Серкова, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, М. С. Студеникиной, В. Г. Татаряна, Ю. А. Тихомирова, Н. Ю. Хаманевой, В. А. Юсупова.

Значительный теоретический материал содержится в трудах ученых, исследующих вопросы теории административно-деликтного права и процесса: А. В. Кирина - «Административно-деликтное право: (теория и

законодательные основы)», А. П. Шергина - «Административно-деликтное право и законодательство», «Проблемы административно-деликтного права».

При исследовании общетеоретических и административно-правовых аспектов административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования использовались труды: О. Ю. Бакаевой, Б. Н. Габричидзе, О. В. Гречкиной, А. В. Зубач, В. А. Круглова, Г. В. Матвиенко, А. Б. Новикова, П. Н. Сафоненкова, И. В. Тимошенко.

Отдельные вопросы производства по делам об административных правонарушениях в таможенной сфере рассматривались в диссертационных исследованиях: С.И. Истомина «Юрисдикционный процесс в таможенной сфере» (2000 г.), И.А. Калашниковой «Административное производство по применению мер принуждения таможенными органами Российской Федерации» (2008 г.), О.В. Гречкиной «Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование» (2011 г.), С.А. Мустафиной «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил): вопросы квалификации и назначения наказаний» (2011 г.), А.Б. Новикова «Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества» (2011 г.), П.Н. Сафоненкова «Совершенствование деятельности таможенных органов по обеспечению прав участников производства по делам об административных правонарушениях» (2011 г.), А. В. Сургутской «Административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил» (2011 г.).

Однако, несмотря на повышенный интерес к административно-деликтному производству, исследование данного производства, осуществляемого таможенными органами Российской Федерации, в современной правовой науке, в период реформирования действующего законодательства, не получило системной теоретической проработки.

Цель исследования заключается в выработке и обосновании теоретических положений административно-деликтного производства, осуществляемого должностными лицами таможенных органов Российской Федерации в сфере таможенного регулирования, а также формулировании теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования административно-деликтного производства.

Достижение поставленной цели обусловило необходимость решения следующих **задач**:

- проанализировать научные подходы к пониманию сущности и понятия административно-деликтного производства, определить его содержание и место в структуре административного процесса;
- провести ретроспективный анализ формирования и развития административно-деликтного производства, осуществляемого таможенными органами России;
- исследовать базовые характеристики (понятие, содержание, общепроцессуальные и специфические признаки, стадии) административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования;
- в обосновании целесообразности использования категории «таможенное регулирование» в административно-деликтном производстве, установить взаимообусловленность и разграничение категорий «таможенное регулирование» и «таможенное дело» в национальном российском и союзном таможенном законодательстве;
- проанализировать административную практику таможенных органов Российской Федерации, с целью выявления основных, наиболее типичных нарушений законодательства об административных правонарушениях;
- выявить проблемные вопросы применения мер административной ответственности за нарушения в сфере таможенного регулирования, предложить варианты их разрешения;

– разработать предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулирования административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования.

Предметом исследования послужили правовые нормы, регламентирующие административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования, а также решения, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, акты официального толкования правовых норм в сфере административно-деликтного производства, правоприменительная практика по данной проблематике.

Теоретической основой исследования послужили фундаментальные труды по общей теории государства и права, административного права, научные публикации отечественных ученых, специализирующихся в области административно-деликтного права и процесса: Ю. Е. Аврутина, С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, В. В. Денисенко, А. С. Дугенца, А. Б. Зеленцова, И. Ш. Килясханова, А. В. Кирина, Ю. М. Козлова, Н. М. Кониная, П. И. Кононова, Н. Е. Лунева, Е. Б. Лупарева, В. И. Майорова, В. М. Манохина, А. В. Мартынова, М. Я. Масленникова, С. Н. Махиной, И. В. Пановой, Н. И. Побежимовой, Л. Л. Попова, Б. В. Россинского, Н. Г. Салищевой, П. П. Серкова, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, М. С. Студеникиной, В. Г. Татаряна, Ю. А. Тихомирова, Н. Ю. Хаманевой, А. П. Шергина, В. А. Юсупова.

Нормативную основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, ратифицированные Российской Федерацией международные акты, законодательство государств-участников таможенного союза ЕАЭС, федеральное законодательство об административных правонарушениях, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела. В

сравнительно-историческом плане исследованы ранее действовавшие на территории Российской Федерации нормативные акты. С позиции правопреемственности рассмотрена ретроспектива правового регулирования административно-деликтного производства в таможенной сфере.

Методологической основой исследования являются общенаучные (системный, исторический, методы анализа и синтеза) и специальные методы (конкретно-социологический, сравнительного правоведения, моделирования и др.). Используемые в работе методы не исключают возможности в отдельных случаях простого изложения фактов, с целью придания соответствующей аргументации необходимой доказательственной силы.

Эмпирическую базу исследования составили акты Конституционного Суда Российской Федерации, решения нормативного и казуального характера Верховного Суда Российской Федерации, материалы судебной практики судов общей юрисдикции по делам о нарушении таможенных правил. Кроме того, эмпирическую базу исследования образуют аналитические и статистические данные Федеральной таможенной службы, результаты анализа официальных публикаций, писем, заключений по рассматриваемым вопросам Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также материалы административной практики, осуществляемой должностными лицами таможенных органов Российской Федерации.

Научная новизна исследования определяется авторским подходом к исследованию теоретико-правовых основ административно-деликтного производства, ориентированным на обоснование и разработку научных представлений об административно-деликтном производстве в сфере таможенного регулирования.

В проведенном исследовании выявлено соотношение базовых категорий «административный процесс» и «административно-деликтное производство», в современной интерпретации представлены понятие,

содержание и стадии административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования.

В контексте административно-деликтного производства:

- *раскрыты* проблемы взаимообусловленности и разграничения категорий «таможенное регулирование» и «таможенное дело» в административном и таможенном законодательстве;

- *обоснована* целесообразность использования категории «таможенное регулирование» в административно-деликтном производстве;

- *выделены* общепроцессуальные и специфические признаки административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования;

- *выявлены* актуальные теоретические и практические проблемы применения мер административной ответственности за нарушения в сфере таможенного регулирования;

- *предложены* меры по совершенствованию действующего российского законодательства в части применения мер административной ответственности за нарушения в сфере таможенного регулирования.

На защиту выносятся следующие **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны**:

1. Обоснован вывод о том, что категория «административно-деликтное производство» имеет межотраслевой характер применения механизма административной ответственности и включает в себя разновидности производства по делам об административных правонарушениях, с одной стороны дифференцированные по сферам правового регулирования (налоговое, таможенное, антимонопольное и т.д.), а с другой – сходные по критериям единой правовой основы, аналогичности стадий и этапов, порядка и условий осуществления административного принуждения.

Доказывается, что административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования, обладая всеми перечисленными признаками, не выходит за границы регулирования охранительного правоотношения в

таможенной сфере, однако имеет характерные особенности и специфику правового регулирования.

2. Выявлены специфические признаки административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования, выражающиеся, во-первых, во множественности властных и невластных субъектов; во-вторых, в особенности процессуальной формы, обусловленной сочетанием норм административного права, международного и национального таможенного законодательства; в-третьих, в наличии конкурирующих норм административного и уголовного законодательства (например, ст.ст. 16.3, 16.4, 16.22, 16.23 КоАП РФ и ст.ст. 200.1, 200.2, 194, 171 УК РФ); в-четвертых, в особенности санкций, носящих преимущественно финансовый характер.

3. В обоснование целесообразности использования в административно-деликтном производстве категории «таможенное регулирование» аргументирована необходимость разграничения категорий «таможенное регулирование» и «таможенное дело». Доказывается, что важнейшим содержательным различием этих категорий являются, прежде всего, особенности предметного обособления. Предметом таможенного регулирования является установление порядка и правил посредством правовых норм, а предметом таможенного дела – средства и методы обеспечения соблюдения мер правового таможенного регулирования. С учетом этого, внесено предложение о целесообразности в главе 16 КоАП РФ слова «в области таможенного дела» заменить словами «в сфере таможенного регулирования», при сохранении в таможенном законодательстве термина «таможенное дело» применительно к «деятельности в сфере таможенного дела».

4. Выделена основанная на анализе правоприменительной практики таможенных органов Российской Федерации типология основных и типичных нарушений при осуществлении ими административно-деликтного производства. К их числу отнесены: неверная квалификация

административного правонарушения; отсутствие состава административного правонарушения; необоснованное возбуждение дела об административном правонарушении; назначение административного наказания, не предусмотренного санкцией соответствующей статьи КоАП РФ либо нарушение правил назначения административного наказания; нарушение процессуальных прав участников административно-деликтного производства; неустановление обстоятельств совершения административного правонарушения, необходимых для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела; недопустимость доказательств по делам об административных правонарушениях.

5. Обоснована целесообразность сокращения срока давности привлечения к административной ответственности виновных лиц за правонарушения в сфере таможенного регулирования, что позволит оптимизировать механизм применения административных наказаний должностными лицами таможенных органов, и, соответственно, минимизировать риски и издержки субъектов внешнеэкономической деятельности. Предложено внести соответствующие изменения в ч. 1 ст. 4.5. КоАП РФ.

6. Обоснован вывод о том, что в целях совершенствования и соблюдения принципа справедливости наказания и соразмерности наказания характеру совершенного деяния законодательство об административных правонарушениях, регулирующее, в том числе вопросы административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования, должно содержать следующие положения:

– исключение возможности назначения наказания в виде конфискации товаров у лиц, не являющихся собственниками таких товаров и не совершавших таможенные правонарушения;

– исключение назначения наказания в виде конфискации предметов административного правонарушения из санкций ч. 3 ст. 16.1, 16.16, ч. 3 ст. 16.19 КоАП РФ;

- применение дифференцированного подхода к назначению административного наказания в отношении таких субъектов внешнеэкономической деятельности, как лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридические лица;

- включение возможности назначения административного наказания в виде предупреждения к юридическим лицам, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившим впервые правонарушения, не причиняющие реального вреда охраняемым государством общественным отношениям.

7. Аргументировано, что качество административно-деликтного производства в целом, в том числе в сфере таможенного регулирования, обусловлено упреждающим развитием соответствующего законодательства, что предполагает кардинальное реформирование законодательства об административных правонарушениях. Доказывается, что при разработке новой редакции КоАП РФ существенной переработке следует подвергнуть Особенную часть, дополнив ее новой терминологией и детальной регламентацией административных процедур.

Изложена авторская позиция о том, что Особенная часть новой редакции КоАП РФ должна содержать преимущественный порядок привлечения к административной ответственности должностными лицами органов исполнительной власти, в том числе таможенных органов.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что

- доказаны положения, вносящие научный вклад в расширение представлений о правовой природе, сущности и содержании административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования;

- изложена система аргументов, обосновывающих модернизацию подходов к пониманию и необходимости разграничения категорий

«таможенное регулирование» и «таможенное дело», в целях использования категории «таможенное регулирование» в административно-деликтном производстве;

– исследованы исторический и современный аспекты формирования и развития административно-деликтного производства, осуществляемого таможенными органами России;

– изучены теоретические основы административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования, в современной интерпретации понятие, содержание и стадии административно-деликтного производства; общепроцессуальные и специфические признаки административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования;

– раскрыты существующие теоретические и практические проблемы, возникающие при применении мер административной ответственности за нарушения в сфере таможенного регулирования, предложены варианты их разрешения;

– обоснованы предложения по целесообразности реформирования законодательства об административных правонарушениях, в частности Особенной части КоАП РФ, дополнив ее детальной регламентацией административных процедур;

– аргументированы предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство об административной ответственности за таможенные правонарушения, в вопросах дифференциации подхода к назначению административного наказания, в отношении различных субъектов и установления возможности назначения административного наказания в виде предупреждения к юридическим лицам, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Практическая значимость диссертационного исследования предопределена его научно-прикладным характером и заключается в том, что

выводы и положения, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы в нормотворческой деятельности таможенных органов, в учебном процессе образовательными организациями высшего образования при преподавании курсов «Административное право», «Административно-процессуальное право», «Административно-деликтное право» и других специальных юридических дисциплин, а также в дальнейших научных исследованиях.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Основные положения диссертационного исследования изложены автором в форме докладов и выступлений на международных научно-практических конференциях «Актуальные проблемы права России и стран СНГ» (г. Челябинск, 1-2 апреля 2011 г.; 30-31 марта 2012 г.; 3-4 апреля 2015 г.; 1-2 апреля 2016г.).

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в 12-ти научных статьях, семь из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

В 2016 году исследование автором вопросов административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования проходило в рамках государственного задания по проведению научно-исследовательской работы кафедрой административного права и процесса Юридического факультета им. М.М. Сперанского РАНХиГС по теме «Законодательство об административной ответственности в Российской Федерации: проблемы реформирования».

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка.

Глава 1. Теоретико-правовые основы административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования

§ 1. Административно-деликтное производство в структуре административного процесса: базовые характеристики¹

Длительные дискуссии в отечественной правовой науке: о содержании и структуре административного процесса, не привели пока к выработке «единообразного теоретического объяснения»² данного правового феномена. Так, интегрированное понимание административного процесса, содержащего различные виды административных производств, разделяется в настоящее время значительной частью ученых-административистов. Основным же результатом изысканий и научных споров по этому вопросу следует признать сам факт активного развития административного процесса и даже постановку вопроса о нем как отрасли права. Административный процесс является правовой реальностью, что концептуально не оспаривается представителями различных направлений научного знания.

Активизация научных разработок административного процесса началась в шестидесятых годах прошлого столетия. В это время появились две традиционно противопоставляемые концепции административного процесса. «Юрисдикционная» концепция (узкого толкования административного процесса) и наиболее научное ее изложение отражено в монографии Н. Г. Салищевой³, «управленческая» концепция широкого

¹ Текст данного параграфа использован в рамках государственного задания по проведению научно-исследовательской работы кафедрой административного права и процесса Юридического факультета им. М.М. Сперанского РАНХиГС по теме «Законодательство об административной ответственности в Российской Федерации: проблемы реформирования». 2016 г. НИР_РАНХиГС_Госзадание_2016_тема№7.2 // РАНХиГС: сайт. URL: <http://www.ranepa.ru> (дата обращения 30.11.2016).

² Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 5-е изд., пересмотр. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2015. – С. 428.

³ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., Юридическая литература. 1964. – 158 с.

толкования административного процесса была обоснована в работе В. Д. Сорокина¹.

Концепция узкого понимания административного процесса («юрисдикционная»), предложенная Н.Г. Салищевой, определяла процесс, как установленную законом деятельность по разрешению возникающих споров между сторонами, не находящимися в служебном подчинении, а также по применению мер административного принуждения².

Представители «юрисдикционной» концепции определяли административный процесс, согласовывая его сущность с существовавшими традиционными процессами: гражданским и уголовным. Юрисдикционная природа этих процессов была взята за основу, в этой связи административный процесс представлялся ими как порядок разрешения споров, затрагивающих компетенции органов управления, и как порядок применения мер административного принуждения³. По мнению О.В. Иванова целью такой деятельности было достижение принудительной реализации норм материального права с применением мер принуждения, которые являются санкциями этих норм⁴. В то же время А.В. Самойленко, утверждал, что пределы административного процесса должны ограничиваться порядком применения мер административного принуждения⁵.

¹ Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М., 1968. – С. 128.

² Салищева Н.Г. Указ. Соч. С. 16; Поникаров В.А. Теоретико-прикладные основы организации и осуществления административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации: дис...д-ра. юрид. наук. – Рязань, 2009 – С. 74; Соловьева О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения: дис...канд. юрид. наук. – Краснодар, 2004. – 193 с.

³ Тадевосян В.С. Советское государство и право. 1963. № 1. С. 131; Ратников В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: дис...канд. юрид. наук. – Челябинск, 2012. – С. 62.

⁴ Иванов О.В. Рецензия на книгу Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» // Труды Иркутского гос. ун-та. Т. XXXIX. Сер. юрид. вып. 7. ч. 2. 1965. С. 256.; Давыдова Е.В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: дис...канд. юрид. наук. – М., 2008. – 183 с.

⁵ Самойленко А.В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – Киев, 1971. – С. 7; Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: дис...канд. юрид. наук. – М., 2008. – С. 28.

Первые публикации по обоснованию содержания административного процесса, в его широком понимании, появились в юридической литературе советского периода еще до известной монографии В.Д. Сорокина. Так, в 1949 году С.С. Студеникин определял административный процесс, как множество процессуальных правил, посредством которых осуществляется исполнительно-распорядительная деятельность¹.

Широкое толкование административного процесса сформулировал Г.И. Петров, писавший, что «административный процесс в широком смысле представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность органов государственного управления; административный процесс в узком смысле есть деятельность органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных подведомственных дел»².

Соглашаясь с ним, Ю.М. Козлов под административным процессом понимал деятельность органов государственного управления по исполнению требований норм материального административного права, при разрешении конкретных индивидуальных дел, существующих как внутренняя деятельность аппарата управления, так и внешняя³.

Аналогичные определения административного процесса можно найти и у других сторонников широкого толкования этой категории административного права. Так, В.М. Манохин считал, что административный процесс проявляется в двух направлениях: как деятельность государственных органов по рассмотрению индивидуальных дел и как порядок применения административных правовых норм⁴.

¹ Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. – М., 1949. – С. 44.

² Петров Г.И. О кодификации административного права // Советское государство и право. 1962. № 5. – С. 30.

³ Козлов Ю.М. Административное право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. – С. 92.

⁴ Манохин В.М. Органы советского государственного управления. (Вопросы формирования). – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1962. С. 10-11.

Профессор А.Е. Лунев административный процесс обозначал как: «порядок деятельности всех органов государственного управления по разрешению в пределах компетенции всех дел, возникающих в процессе управления, на основе норм материального административного права»¹.

Значение монографического исследования В.Д. Сорокина состояло в том, что он достоверно и профессионально сформулировал основные положения концепции широкого изложения административного процесса. Административный процесс он представлял как деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации, ее субъектов и других уполномоченных органов по разрешению индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления, на основе норм административно-процессуального права².

Профессор Д.Н. Бахрах поддерживал такое мнение и выделял особенности административного процесса, которые заключаются в том, что он регулирует несколько видов деятельности: юрисдикционную деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер и деятельность положительного характера по реализации регулятивных норм³.

Эту позицию разделял А.П. Коренев⁴. Позднее, ученые-административисты (П.И. Кононов, Г.А. Кузьмичева, Н.И. Побежимова, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, В.А. Юсупов и др.) давали обобщенную характеристику административному процессу,

¹ Лунев Н.Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. – С. 43.

² Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 71-72; Головки В.В. Административно-юрисдикционная деятельность в области дорожного движения: дис.... д-ра юрид. наук. - Омск, 2008. - С. 81; Шатов С.А. Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного пожарного надзора: дис... канд. юрид. наук. - Санкт-Петербург, 2005 – С. 25.

³ Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. – Пермь, 1969. – С. 276; Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис... д-ра юрид. наук. - Санкт-Петербург, 2011. – С. 422.

⁴ Коренев А.П. Кодификация советского административного права. – М., Юридическая литература, 1970. – С. 67-68.

признавая право на существование двух концепций: «юрисдикционной» и «управленческой».

Однако разное суждение выражалось не только по поводу содержания административного процесса, но и в тождестве понятий «процесс» и «производство». Представители «юрисдикционной» концепции считали, что категория «производство» шире категории «процесс», оно охватывает практически все стороны деятельности аппарата государственного управления¹. Критикуя такую позицию, Ю.М. Козлов утверждал, что процесс несопоставим с производством; процесс есть форма деятельности, а производство есть содержание этой деятельности. Другими словами процесс выражается в осуществлении производства².

Обосновывая детерминированность данных категорий, В.Д. Сорокин определял процесс, как сумму производств, производство – как часть процесса³.

В юридической литературе предложен вариант разделения процесса на производства: административный процесс представлен как комплекс юрисдикционных и процедурных производств. Процедурные производства включают в себя лицензионно-разрешительное, регистрационное, по принятию правовых актов управления. Видами юрисдикционных производств могут являться: производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство, производство по жалобам⁴. В работах ученых-административистов (С.Н. Махина⁵, П.И. Кононов⁶, Д.Н. Бахрах⁷, И.В. Панова¹) рассматриваются различные виды

¹ См., например, Салищева Н.Г. Указ. соч. – С. 8.

² Козлов Ю.М. Указ. соч. – С. 90.

³ См., например, Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Изд-во Юрилич. ин-та, 2002. – С. 118.

⁴ Административное право: Учебник / Под ред. Козлова Ю.М. и Попова Л.Л. – М., Юрист, 2000. – С. 394-400.

⁵ Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж, Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 1999. – С. 73-89.

⁶ Кононов П.И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства. // Журнал российского права. 2001. № 7.

⁷ Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 146-147.

административных производств, порой не совпадающих ни по определению, ни по их содержанию.

Необходимость систематизации административных производств в структуре административного процесса обусловлена их разно-ориентированностью по содержанию и задачам.

В кругу представителей «управленческой» концепции своим особым мнением выделяется профессор В.Д. Сорокин. Он предлагает классифицировать административные производства «по характеру индивидуально-конкретных дел». В этой связи рамки административного процесса включают имеющие законодательное закрепление производства: нормотворческое; по предложениям и заявлениям граждан и организаций; по административно-правовым жалобам и спорам; по делам о поощрениях и административных правонарушениях; по дисциплинарным делам, правонаделительные производства (регистрационное, лицензионное), исполнительное производство².

Подвергая критике такой подход, О.В. Гречкина отмечает, что предложенная конструкция хоть и содержит простоту восприятия, однако путаница заключается в том, автор разделяет административный процесс на три вида производств, которые в то же время включают в себя еще целый ряд производств³.

Основываясь на существующих вариантах классификаций административных производств, Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков предлагают компромиссный вариант видов производств и включают

¹ Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. – Саратов, 2001. – С. 39-40.

² Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 123-124.; Головкин В.В. Административно-юрисдикционная деятельность в области дорожного движения: дис.... д-ра юрид. наук. - Омск, 2008. - С. 81; Шатов С.А. Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного пожарного надзора: дис... канд. юрид. наук. - Санкт-Петербург, 2005 – С. 25.

³ Гречкина О.В. О содержании и структуре административного процесса // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. «Право». Вып. 7. 2006. № 5. – С. 242-248.

практически все ранее предложенные в теории административного права производства. При этом авторы считают, что в структуру могут входить иные административные производства, новые, возникающие в процессе развития доктрины административного права и процесса¹.

Вместе с тем, научное обоснование и определение места административно-деликтного производства в структуре административного процесса соответствует направленности настоящего исследования и имеет важное значение. Это, на наш взгляд, влечет необходимость более детально остановиться на вопросах структурирования административного процесса.

По мнению П.И. Кононова, критерием структурирования административного процесса может явиться само содержание функций, выполняемых административными органами. Он усматривает правоприменительную деятельность государства в двух ипостасях: как административную и как судебную. В этой связи, в структуре административного процесса выделяет два процесса: административно-регулятивный и административно-охранительный. При этом в административно-регулятивный процесс он включает правопредоставительные производства (лицензионное, разрешительное, поощрительное), экзаменационно-конкурсное, экспертно-удостоверительное. Административно-охранительный процесс, по его мнению, содержит административно-принудительные и административно-конфликтные производства².

Д.Н. Бахрах выделяет в административном процессе три вида процессов (административно-правотворческий, административно-правонаделительный и административно-юрисдикционный), которые в свою очередь включают в себя, соответственно, правотворческие (по принятию нормативных актов органами исполнительной власти), правонаделительные

¹ Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 5-е изд., пересмотр. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2015. – С.449-450.

² Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013. – С. 268-365.

(по приватизации, поощрительное, регистрационное, аттестационное) и юрисдикционные (по жалобам, по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное, исполнительное) производства¹.

В юридической литературе встречается предложение о целесообразности разделения административного процесса на три вида процессов: административно-управленческий, административно-юрисдикционный, административно-судебный². Аналогично структурирует административный процесс Ю.Н. Старилов, выделяя в нем управленческий процесс, как систему процедур управленческой деятельности, а административный процесс, как судебную реакцию на возможные нарушения нормативно-установленных правил реализации управленческой деятельности³. Такую позицию профессор Ю.Е. Аврутин признает «академически чистой»⁴.

Таким образом, рассмотренные суждения о содержании административного процесса ориентированы на включение в административный процесс нескольких видов процессов: административно-управленческого (административно-правотворческого, административно-правонаделительного, оперативно-распорядительного), административно-юрисдикционного (административно-охранительного) и административно-судебного (административно-защитного, административно-юстиционного, административного судопроизводства), которые в свою очередь включают в себя ряд административных производств.

¹ Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 146-147.

² Административный процесс в Российской Федерации: учебное пособие // О.В. Гречкина, В.И. Майоров. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2008. – С. 12.

³ Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М), 2001. § 4.

⁴ Аврутин Ю.Е. О соотношении административного процесса, административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. – Омск: Омская юридическая академия, 2015 – С. 22.

Вместе с тем, на наш взгляд, множество различных административных производств необходимо систематизировать в структуре административного процесса¹. В свою очередь, заметим, что при всем разнообразии классификаций производств в структуре административного процесса, неизменным является признание существования производства по делам об административных правонарушениях, как составной части административно-юрисдикционного процесса.

Задачей настоящего исследования не является детальный анализ научных концепций административной юрисдикции. К тому же, подробное и исчерпывающее, на наш взгляд, исследование многочисленных публикаций в юридической литературе последних десятилетий проведено в докторской диссертации О.В. Гречкиной². Согласимся с выводами автора и возьмем за основу авторскую классификацию, включающую в содержание административной юрисдикции таможенных органов, в том числе, производство по делам об административных правонарушениях (административно-деликтное производство)³. Соответственно, признаем, что производство по делам об административных правонарушениях (административно-деликтное производство) является составной частью административно-юрисдикционного процесса, а, следовательно, обладает всеми признаками юрисдикционного производства.

¹ Гречкина О.В. Производство по делам об административных правонарушениях в структуре административного процесса // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного юриста РФ, д.ю.н., профессора И.И. Веремеенко / Отв. ред. д.ю.н., проф. А.С. Дугенец, д.ю.н., проф. В.И. Майоров. – М.: ВНИИ МВД России, ЮУрГУ, 2008. – С. 171.

² Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2011. – 384 с.

³ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2011. – С. 9.

В первую очередь при раскрытии базовых характеристик данного производства, остановимся на концептуальном определении данного производства.

Современные научные исследования содержат такие правовые категории, как: «административно-деликтное право», «административно-деликтный процесс», «административно-деликтное законодательство», «административно-деликтное производство», «административно-деликтное судопроизводство»¹. Следует заметить, что значительная часть ученых-административистов, разделяют научные взгляды А.П. Шергина, который признает определенную равнозначность понятий «административно-деликтное производство» и «производство по делам об административных правонарушениях». Термин «Деликт» происходит от лат. *delictum* – проступок, правонарушение (поясняется в справочных изданиях)². Словосочетание «административно-деликтные» было введено в научный оборот еще в советский период. Выдающиеся ученые Ю.М. Козлов³ и А.П.

¹ См., например, Шергин А.П. Актуальные проблемы административно-деликтного права / Административное право и процесс. 2004. №1. – С. 39-42; Круглов В.А., Попов Л.Л. Административно-деликтный процесс: учеб. пособие. – М.: Изд-во деловой и учеб. лит., 2005. – 335 с.; Татарян В.Г. Из истории осуществления первой кодификации советского административно-деликтного законодательства / Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, профессора А.П. Шергина. – М.: ВНИИ МВД России, 2005. – С. 45-55; Мартынов И.А. Институт необходимой обороны в административно-деликтном праве / Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. Ч. 2. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005. – С. 186-195; Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века // Полицейское право. 2007. № 1(19). – С 14; Хазанов С.Д. Административно-деликтное судопроизводство // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, профессора А.П. Шергина. – М.: ВНИИ МВД России, 2005. – С. 176-180; Кирич А.В. Административно-деликтное право: (теория и законодательные основы): монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 464 с.; Общее административное право: учеб. / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – С. 602 и др.

² См.: Юридический энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – С. 81.

³ Советское административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова. – М., 1985. – С. 215.

Шергин¹ использовали данную терминологию к отношениям, возникающим в связи с совершением административных правонарушений.

В своем монографическом исследовании А.В. Кирин критикует использование «латинских и вообще иностранных терминов» в научных публикациях, однако применение слова «деликт» (*прим. авт. С.А. – и производные «деликтный», «деликтное» и т.д.*) считает обоснованным и допустимым, поскольку это облегчает восприятие терминологических характеристик юридических понятий и категорий².

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что производство по делам об административных правонарушениях и есть административно-деликтное производство. В свою очередь, административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования, обладая всеми признаками административно-деликтного производства, не выходит за границы регулирования охранительного правоотношения в таможенной сфере, однако имеет характерные особенности и специфику правового регулирования, что характеризует его, как самостоятельный вид административно-деликтного производства³.

В первую очередь, важным в определении сущности административно-деликтного производства является вопрос об определении правовой природы данного производства⁴. Яркой спецификой административно-деликтного производства в настоящее время является применение унифицированных

¹ Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9.

² Кирин А.В. Административно-деликтное право: (теория и законодательные основы): монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – С. 115-116.

³ Ческидова С.А. Производство по делам о нарушении таможенных правил в системе административно-деликтных координат // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2013 : Материалы XV Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 29-30 мая 2013 г.). Часть III. – Челябинск: Цицеро, 2013. – С. 190-193.

⁴ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2011. – С. 86.

норм КоАП РФ, как судебными органами, так и органами административной юрисдикции.

По справедливому суждению А.П. Шергина есть две проблемы, требующие разведения. Это проблема кодификации норм административной ответственности и проблема административной юстиции¹. Под проблемой кодификации норм административной ответственности профессор понимает объединенную регламентацию процессуальных норм, регулирующих порядок и условия рассмотрения дел об административных правонарушениях судебными и административными органами, под проблемой административной юстиции – вопросы обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц и самой публичной администрации². По этому поводу Ю.Н. Старилов, размышляя о дуализме производства по делам об административных правонарушениях, очень четко определяет его природу как «двойственную процессуально-правовую» и отмечает, что данное производство есть административная юрисдикция конкретных должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях, и, в то же время, может быть деятельностью по осуществлению судебной власти³. На первый взгляд авторы говорят об одном и том же, только разными словами, но это лишь внешнее сходство. Содержательно научные взгляды этих ученых далеко не тождественны. При внимательном прочтении просматриваются три проблемы. Во-первых, необходимость кодификации процессуальных норм, регулирующих административно-деликтное производство, осуществляемое органами административной юрисдикции. Во-вторых, систематизация, а возможно и кодификация (как высшая форма систематизации)

¹ Шергин А.П. Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления): Сборник научных трудов. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. – С. 99.

² Шергин А.П. Там же.

³ Старилов Ю.Н. Производство по делам об административных правонарушениях и административный процесс // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / под общ. ред. Ю.П. Соловья. – Омск: Омский юридический институт, 2004. С. 13.

процессуальных норм, регулирующих административно-деликтное производство, осуществляемое судебными органами. В-третьих, инкорпорация процессуальных норм, регулирующих административное судопроизводство на основе Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹. Следует заметить, что принятие КАС РФ по многом решает существующие проблемы, но последовавшие поправки, вносимые в этот документ, свидетельствуют об упущениях законодателя, неизбежных в решении этой крупной научной и практической проблемы². Такова на сегодня российская правовая действительность. Перманентные изменения происходят не только административном законодательстве, но и гражданском, налоговом, уголовном и целом ряде других.

Рассматривая проблему понимания сущности административно-деликтного производства следует обратить внимание на различия в восприятии учеными его содержания. Так, Ю.Н. Старилов административно-деликтное производство выводит за рамки административного судопроизводства, разграничивая отношения по рассмотрению дел об административных правонарушениях и отношения правовой защиты прав и свобод физических и юридических лиц³. Сторонником такой позиции является А.Ф. Ноздрачев, который отрицает возможность рассмотрения дел, возникающих из административных правонарушений, в порядке административного судопроизводства⁴. Т.К. Андреева также считает

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

² См., например, Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 190-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 27. Ст. 3981.

³ Старилов Ю.Н. Административный процесс в системе административно-деликтных координат // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, д-ра юрид. наук, профессора А.П. Шергина. – М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 172.

⁴ Ноздрачев А.Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального

невозможным отождествление дел об административных правонарушениях с административным судопроизводством. Причиной такой предосудительности она считает отсутствие в законодательстве об административных правонарушениях реальной системы гарантий процессуальных прав и интересов «слабой стороны», неразработанность правового инструментария, что свойственно лишь судопроизводству¹.

Вместе с тем, в науке административного права, ряд ученых выделяют определенные разновидности административных дел. При этом дела об административных правонарушениях они относят к административным делам, рассматриваемым судами в рамках административного судопроизводства, и считают, что это деятельность судей, осуществляемая по особым правилам производства, основанная на принципах, присущих административному судопроизводству². По мнению П.И. Кононова административное судопроизводство включает в себя два вида судебной процессуальной деятельности: пересмотр в порядке судебного контроля административных дел, полностью или частично разрешенных административно-публичными органами, и непосредственное правоприменение в рамках возбуждаемых судами административных дел³.

законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 464.

¹ Андреева Т.К. Административное судопроизводство как гарантия защиты прав граждан и организаций в их отношениях с органами публичной власти // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.355.

² См., например, Попов Л.Л. Сущность административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. – М., 2003. С. 4-5; Шергин А.П. Актуальные проблемы административной ответственности // Проблемы административной ответственности на современном этапе. – М., 1989. С. 8; Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2005. Вып. 6. № 8(48). С. 67-72; Побежимова Н.И. Совершенствование института обжалования постановлений о наложении административных взысканий // Проблемы административной ответственности на современном этапе. – М., 1989. С. 70; Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 13 и др.

³ Кононов П.И. Административное судопроизводство в Российской Федерации: взгляд административного судьи // Административное судопроизводство в Российской

С этим утверждением вполне можно согласиться, поскольку административное судопроизводство действительно осуществляется в разных процессуальных формах. Административное судопроизводство объединяет в себе как деятельность по привлечению лиц к административной ответственности, так и деятельность по разрешению административно-правовых споров¹, к последней можно отнести пересмотр в порядке судебного контроля административных дел, перечень которых закреплен в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации. Соответственно, рассмотрение судами дел об административных правонарушениях – есть специфическая разновидность административного судопроизводства.

Подводя итог, отметим, что административно-деликтное производство имеет двойственную процессуально-правовую природу и осуществляется судом в форме административного судопроизводства, административными органами – в процессуальной форме осуществления административной юрисдикции.

Разграничивая эти два вида правовой процессуальной деятельности, отметим, что административно-деликтное производство, как правило, определяется, как деятельность уполномоченных должностных лиц и государственных органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях и применению мер административного правового принуждения². Обращая внимание на административно-юрисдикционную деятельность таможенных органов, то есть, следуя направленности настоящего исследования, определим, что *административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования*, является

Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.659-660.

¹ Лупарев Е.Б. Налоговые споры : проблемы теории, очерк практики : монография. – Воронеж: Изд-во Воронеж. Гос. Ун-та, 2006. С. 165.

² Старилов Ю.Н. Административный процесс в системе административно-деликтных координат. С. 170.

административно-процессуальной юрисдикционной деятельностью таможенных органов, направленной на разрешение дел об административных правонарушениях в сфере таможенного регулирования и применения административно-принудительных мер на основе административно-процессуальных норм. При этом процессуальная форма является атрибутивным признаком административно-деликтного производства, в том числе административно-деликтного производства, осуществляемого таможенными органами¹.

Принимая классификацию О.В. Гречкиной² отметим, что административно-деликтное производство это самостоятельный вид административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, обладающий присущими ему признаками, назначением, обособленностью нормативной регламентации и системой таможенных органов.

Рассматривая базовые характеристики административно-деликтного производства и обозначая функции данного производства, следует говорить о реально-существующей иерархии между понятием право и административная юрисдикция³, что позволяет сделать вывод о том, что функции административной юрисдикции являются производными от функций права. Соответственно, административно-деликтное производство как вид административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов фактически обладает схожими по форме функциями, но наполненными специфическим содержанием. В административном праве основными функциями принято считать: регулятивную, охранительную, контрольно-надзорную, превентивную, воспитательную. Соответственно они присущи как административной юрисдикции, так и административно-деликтному производству.

¹ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2011. – С. 9.

² Гречкина О.В. Там же.

³ Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. С. 23.

Обратим внимание на воспитательную функцию административно-деликтного производства. Об утрате актуальности и целесообразности воспитательной функции в русле происходящих в стране коренных изменений государственной политики, как не предполагающих проведение работы по исправлению и воспитанию правонарушителя, утверждает А.С. Дугенец¹. Другого мнения по этому поводу придерживается Л.Л. Попов, ссылаясь при этом на ст. 2 Конституции Российской Федерации. Функция воспитания нарушителей, полагает Л.Л. Попов, не утратила своей актуальности и в настоящее время, что дает основание закрепить в КоАП РФ в качестве цели административного наказания воспитание нарушителей и иных граждан, нуждающихся в этом².

К сожалению, разработанные проекты Кодекса об административных правонарушениях и Кодекса об административной ответственности, цели воспитания правонарушителя не предусматривают, ограничиваясь лишь целями общей и частной превенции, известными по действующему КоАП РФ.

В дополнение к названным ранее, профессор А.П. Шергин особое внимание акцентирует на двух функциях: административного преследования и защиты. При этом отмечает, что в кодексе обязательно должны быть обозначены субъекты осуществления этих двух функций³.

Действительно, неоспоримое единство составляют эти две функции и сосуществуют в режиме состязательности. Им присущи основные признаки процессуальных функций: они реализуются на разных стадиях производства и сохраняют внутренний режим, но, в то же время, имеют временный характер; к их исполнению могут привлекаться лица, не являющиеся

¹ Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 53-54.

² Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – С. 109.

³ Шергин А.П. Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления): Сборник научных трудов. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. – С. 100.

представителями органа государственного управления (прокурор, адвокат, защитник)¹.

Рассматривая принципы административно-деликтного производства, возьмем за основу утверждение А.П. Шергина о том, что принципы должны быть общими для всего административно-юрисдикционного процесса, а не для отдельных его стадий или институтов². По мнению С.С. Алексеева, принцип объективной истины является общим принципом юридического познания, для реализации которого недостаточно одних деклараций³. Процесс исследования включает в себя сбор информации и установление фактических обстоятельств дела. Оценка фактических обстоятельств дела с точки зрения достоверности и полноты осуществляется при помощи юридических доказательств, главной функцией которых является установление объективной истины⁴.

Универсальные принципы законодательства об административных правонарушениях изложены в действующем КоАП РФ и как следует из названия главы 1 Кодекса, они распространяют свое действие и на административно-деликтное производство. К числу таких принципов законодатель относит: принцип равенства перед законом; презумпцию невиновности; обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением; действие законодательства об административных правонарушениях во времени; действие законодательства об административных правонарушениях в пространстве. Их содержательная

¹ Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: монография. – М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 51-52.

² Шергин А.П. Концептуальные основы административно-юрисдикционного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., Заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (5 марта 2010 года): в 2 ч. СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2010. Ч. 1. – С. 25.

³ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 2. С. 321-326.

⁴ Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций. Свердловск, 1973. Т. 2.- С. 239.

часть в целом не вызывает противоречий. Исключением является лишь ремарка законодателя к принципу презумпции невиновности, изложенная в примечании к ст. 1.5 КоАП РФ. Действие данного принципа не распространяется на субъектов, совершивших административное правонарушение в области безопасности дорожного движения, которое зафиксировано специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме. Не останавливаясь детально на общей и отраслевой характеристике данного принципа¹, отметим, что при всей дискуссионности этой новеллы кодекса в качестве аргумента можно указать следующее. Во-первых, данная поправка не противоречит положениям ст. 49 Конституции Российской Федерации, поскольку норма Конституции распространяется исключительно на уголовные преступления. Во-вторых, не противоречит Конвенции о защите прав человека и основных свобод². В-третьих, бремя доказывания невиновности для лица в данном случае является правом, а не обязанностью.

Существующие проекты Кодекса об административных правонарушениях и Кодекса об административной ответственности уделяют категории «принцип» особое значение как в их количественном, так и в содержательном отношении. В одном из них указывается пять принципов, в целом заимствованных из действующего КоАП РФ³. В другом проекте представлен более детальный перечень принципов, который, на наш взгляд,

¹ Более подробно см., например, Хореев А.А. Принципы производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2009. С. 16-17; Шергин А.П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности // Административное право и процесс. 2010, № 3. – С. 6 и др.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [N 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

³ Проект Федерального закона № 917598-6 «Кодекс РФ об административной ответственности» (внесен депутатом ГД РФ А.А. Агеевым) // Консультант Плюс. Сайт: URL: http://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan (дата обращения 28.12.2015).

страдает недостаточной теоретической и методологической проработанностью¹.

Очевидно, что рассмотренные выше базовые характеристики административно-деликтного производства: признаки, формы, функции, принципы, наличествуют в административно-деликтном производстве, осуществляемом должностными лицами таможенных органов. Исследованию административно-деликтного производства, осуществляемого должностными лицами таможенных органов, посвятим последующие параграфы.

§ 2. Генезис административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования

В истории формирования и развития административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования можно выделить лишь отдельные фрагменты, характеризующие данное производство в том значении, которое существует в свете современных научных воззрений. Очевидно, что административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования формировалось в условиях развития в России таможенного дела и его правовых институтов.

Как утверждают исследователи, таможенному делу в России не менее 1000 лет². Зарождалось таможенное дело в Киевской Руси (988-989 годах), когда стали взиматься денежные сборы и пошлины³. Со временем, размеры пошлин и платежей увеличились, условия их взимания усложнялись, что привело к необходимости закрепления в России системы штрафов.

¹ Проект Федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (внесен депутатами ГД РФ В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским) // Консультант Плюс. Сайт: URL: http://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan (дата обращения 28.12.2015).

² См.: Карташов Г.А. Основы таможенного дела. Курс лекций. Н. Новгород, 1998. С. 123.

³ Ноздрачев А.Ф. Административная организация таможенного дела: учеб.-практ. пособие. М.: МЦФЭР, 2005. С. 19.

Важную роль в развитии таможенного дела сыграло Соборное Уложение 1649 года¹. Здесь впервые были регламентированы права и обязанности таможенных органов по контролю за перемещением предметов и товаров через таможенную границу². Режим ввоза товаров ужесточался, что способствовало расцвету контрабанды³.

Первые характерные черты административно-деликтного производства в законах того времени можно встретить в Новоторговом уставе 1667 года⁴. К ним можно отнести функции воевод по преследованию контрабандистов и нарушителей, применению против них репрессивных мер⁵.

Ближе к концу XVII века у таможенных голов появились более широкие функции, такие как: досмотр товаров; изъятие «протаможенных» товаров; применение штрафов за нарушение таможенных правил и т.д.⁶.

Таможенное дело в России довольно медленно совершенствовалось. Много позднее, уже в начале XIX века характерной особенностью таможенной службы стало то, что наряду с фискальной функцией таможенные органы стали выполнять и правоохранные функции. Это привело к необходимости реорганизации таможенных органов. Но, лишь к началу XX века, в России была законодательно закреплена система таможенных органов⁷. Более совершенным становится законодательство о таможенном деле. Отдельные черты административно-деликтного производства появляются в Таможенном уставе 1910 года⁸. В уставе было законодательно введено понятие контрабанды, установлены виды наказания

¹ Соборное Уложение 1649 года. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961.

² Стешенко Л.А., Шамба Т.М. История государства и права России: академ. курс: в 2 т. - М.: Изд-во НОРМА, 2003. Т. 1. С. 337.

³ См.: Угаров Б.М. Международная борьба с контрабандой. - М., 1981. С. 17.

⁴ Новоторговый устав 1667 года // Археографический ежегодник за 1957 год. - М., 1958.

⁵ Шумилов М.М. История торговли и таможенного дела в России в IX-XVII вв. СПб., 1999. С. 422-424.

⁶ Толстой Д.А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. СПб., 1848. С. 72.

⁷ Таможенный устав 1904 года // Свод законов Российской Империи. 1904. Т. 6. Ст. 1.

⁸ Таможенный устав 1910 г. // Свод Законов Российской Империи. Устав Таможенный. Санктпетербургъ. Т. 6. Издание 1910 года. Ст. 2.

за контрабанду и обстоятельства, исключающие применение наказания, процессуально закреплены вопросы разбирательства, обжалования и исполнения дел о контрабанде.

В период первой мировой войны и революции в России в начале XX века таможенное дело характеризуется отсутствием таможенной деятельности, что негативно сказывается на уровне развития законодательства в области таможенного дела.

Следующей ступенью развития административно-деликтного производства в таможенном законодательстве можно считать Таможенный Устав СССР 1924 года¹. В Уставе появляется раздел, устанавливающий виды мер административного принуждения: доставление, задержание, опись и оценка товаров, досмотр. Регламентируется перечень доказательств, процедуры их собирания, определяется подведомственность дел, сроки и инстанции по обжалованию решений таможенных органов.

Кодифицированный акт, устанавливающий основы административно-деликтного производства, впервые принимается в России в 1928 году². В Таможенном кодексе СССР вводятся такие, например, меры обеспечения производства, как: оценка и экспертиза предметов правонарушения, совершенного в виде контрабанды; обеспечение оплаты штрафа, путем истребования залога или поручительства; наложение ареста на имущество. Новеллой является установление формы вины лица, привлекаемого к ответственности. Также, впервые в законе закреплены обстоятельства, исключающие ответственность лица. В частности, от уплаты штрафа, согласно кодексу, может быть освобождено лицо, если оно не знало или не могло знать о контрабандном происхождении предмета, обнаруженного у него. Также в кодексе содержатся положения, которые представляют интерес

¹ Таможенный Устав СССР 1924 года // Собрание законодательства СССР. 1925. № 5. Ст. 53.

² Таможенный кодекс СССР от 19 декабря 1928 г. // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1929. № 1 (Отдел первый). Ст. 2.

и могут быть воспроизведены в современном административно-деликтном законодательстве. К примеру, как указано в кодексе, должностное лицо таможенного органа может наложить штраф в «половинном размере», в случае, если лицо активно способствовало раскрытию или пресечению правонарушения. В интерпретации Таможенного кодекса 1928 года половина штрафа применялась, если лицо «укажет настоящего или первоначального собственника этого предмета». Опять же, впервые в российском законодательстве, устанавливается двусубъектность ответственности. Так, если предметы контрабанды обнаружены у юридического лица (государственного, кооперативного, профессионального союзного объединения, смешанного акционерного общества), то к ответственности привлекаются физические лица - работники предприятия, но в случае неуплаты ими штрафы, взыскание налагается на имущество предприятия. Кодексом установлены различные сроки административно-деликтного производства: трехлетний срок давности привлечения к административной ответственности; двухнедельный срок обжалования постановления по делу о нарушении таможенных правил.

Период второй мировой войны и послевоенные годы характеризуются отсутствием модификаций правового регулирования административно-деликтного производства, что объясняется преобладанием административно-командной системы во всех сферах жизни страны, в том числе, соответственно, и в административно-правовом регулировании. Обновление законодательства наблюдается с принятием Таможенного кодекса СССР в мае 1964 года¹. Кодекс закрепляет новые виды нарушений таможенных правил; дифференцирует сроки давности привлечения за нарушение таможенных правил (постановление о назначении штрафа не может быть вынесено, если со дня нарушения прошло более двух месяцев; постановление о взыскании стоимости предметов контрабанды должно быть вынесено не

¹ Таможенный кодекс 1964 г. (Утв. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 5 мая 1964 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 20. Ст. 242.

позднее трех лет). Новизной отличается установленный кодексом перечень мер обеспечения административно-деликтного производства: осмотр, выемка, досмотр вещей, личный досмотр лица, экспертиза, оценка и изъятие предметов правонарушения. Изменения коснулись и порядка обжалования постановлений по делам о нарушении таможенных правил. Определен срок обжалования – десять дней и административный преюдициальный порядок обжалования. Например, обжалование применения наказания в виде конфискации предметов контрабанды должно производиться сначала в таможенный орган (Главное таможенное управление), затем - в районный (городской) народный суд.

В то же время, считаясь базовым документом того времени, Таможенный кодекс 1964 года к девяностым годам уже не соответствовал новым изменениям внешнеполитического курса России, развитию новой стратегии внешнеэкономических связей СССР. В начале 90-х годов изменились и внутривнутриполитические процессы в стране. Становление и активное развитие рыночных отношений, перспективные процессы приватизации хозяйственной сферы непосредственно отразились на таможенной политике. Соответственно обновилось и таможенное законодательство. Таможенный кодекс 1991 года значительное место уделил административно-процессуальным нормам. Таможенные правонарушения получили постатейную регламентацию. Субъектами административной ответственности признаны не только граждане, но и юридические лица (предприятия и организации). В свою очередь и само административно-деликтное производство получило детальное процессуальное закрепление. В частности, юридико-технической проработке подверглись стадии возбуждения и рассмотрения дел о нарушении таможенных правил, установлены порядок и правила составления протокола, сроки наложения административных взысканий, закреплены основания прекращения производства, в том числе ввиду малозначительности совершенного нарушения таможенных правил. Значительно расширен перечень мер

обеспечения производства, таких как: административное задержание; изъятие предметов и документов; оценка изъятых предметов; предъявление предметов и документов для опознания; экспертиза; таможенное обследование и др.

Показательным в Таможенном кодексе также является четкое разграничение контрабанды на уголовно-правовую и административно-правовую. Административно-юрисдикционные полномочия таможенных органов были установлены по производству в отношении таких деликтов, как: незаконное перемещение предметов помимо таможенного контроля, с сокрытием от таможенного контроля, недекларирование предметов и др. Конкурирующие нормы таможенного (административного) и уголовного законодательства, устанавливающие ответственность за контрабанду товаров разграничивались крупным размером. Квалифицирующими признаками уголовного преступления были группа лиц, организовавших для занятия контрабандой, а также особо опасные предметы (наркотические средства, сильнодействующие, ядовитые, отравляющие, радиоактивные, взрывчатые веществ, оружие и боеприпасы).

Нововведением Таможенного кодекса было исключение для граждан административного преюдициального порядка обжалования действий должностных лиц таможенных органов, то есть был установлен альтернативный порядок обжалования (в вышестоящий таможенный орган либо в суд).

Следующий этап развития таможенного дела в стране характеризуется принятием Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 года. Вектор детальной регламентации материально-правовых, процессуальных и процедурных вопросов деятельности таможенных органов получил свое дальнейшее продвижение. Нормы Таможенного кодекса, регулирующие производство по делам о нарушениях таможенных правил, были признаны более специфичными и детализированными по сравнению с нормами

административного законодательства¹. И действительно, в тот период административное законодательство значительно отставало в нормативно-процессуальной регламентации от кодифицированного таможенного закона.

Так, Таможенным кодексом 1993 года было впервые введено понятие административной ответственности юридического лица, введен принцип двусубъектности ответственности, определены вопросы наложения взыскания при совершении нескольких нарушений таможенных правил, установлено правило применения взыскания ниже низшего предела и др. Достаточно проработанными были вопросы производства по делам о нарушениях таможенных правил, определены перечни субъектов административной юрисдикции и участников производства. Не менее подробно в кодексе регламентированы меры по обеспечению производства по делу, их перечень значительно расширен. Институт обжалования постановления таможенного органа по делу о нарушении таможенных правил получил последовательное детальное воплощение. Порядок обжалования стал альтернативным как для граждан, так и для юридических лиц. Заметим, что в тот период в 1985 году вступил в действие Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (далее КоАП РСФСР) и действовал вплоть до 2002 года.

С момента введения в действие в 2002 году Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) признаются утратившими силу положения Таможенного кодекса 1993 года (раздел X, главы 38-51), регулирующие порядок производства по делам о нарушении таможенных правил. Все вопросы административно-деликтного производства и виды таможенных правонарушений, включены в КоАП РФ².

Это явилось одной из причин обновления таможенного законодательства в Российской Федерации. Несомненно, главными и

¹ Панова И.В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды. // Правоведение. 2000. № 2. С. 120.

² В частности, глава 16 КоАП РФ содержит перечень административных правонарушений в области таможенного дела (нарушения таможенных правил).

основными причинами необходимости обновления таможенного законодательства в тот период, все же, следует назвать активизацию деятельности России по вступлению во Всемирную торговую организацию, внедрение интеграционных процессов в мировую экономику и международную торговую систему.

Это привело к тому, что с 1 января 2004 года был введен в действие новый Таможенный кодекс Российской Федерации, который уже не включал в себя норм, содержащих перечень видов таможенных правонарушений, и норм, регулирующих порядок и условия административно-деликтного производства по делам о нарушении таможенных правил. Однако к тому времени уже сформировавшийся Таможенный союз трех государств-участников¹ определил направление формирования нормативной базы Таможенного союза. Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС (высший орган таможенного союза) от 27 ноября 2009 г. № 17 принят Договор о Таможенном кодексе таможенного союза и утвержден План мероприятий по введению в действие Таможенного кодекса таможенного союза (далее ТК ТС). Так спустя почти пятнадцать лет с 1 июля 2010 года ТК ТС вступил в действие на территории Таможенного союза. Обновилось и национальное таможенное законодательство. В России в ноябре 2010 года был принят Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации»². Данный закон действует на территории Российской Федерации до настоящего времени, но он не содержит норм, регулирующих административно-деликтное производстве и виды таможенных правонарушений.

Основным нормативным правовым актом, определяющим процессуальный порядок производства по делам об административных

¹ Договор между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях // Бюллетень развития интеграции. 1996. № 1. С. 6-13.

² Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252.

правонарушениях (в том числе в таможенной сфере), является КоАП РФ, действующий с 1 июля 2002 года. В свое время появление этого кодифицированного акта А.П. Шергин оценивал как «эволюцию норм об административной ответственности на основе Конституции Российской Федерации»¹. Он отмечал, что вторая кодификация законодательства об административных правонарушениях подтвердила устойчивость группы правовых норм административно-деликтного права².

Следует заметить, что полной завершенности регламентации административно-деликтное производство не достигло и до настоящего времени. Перманентное состояние действующего законодательства об административных правонарушениях не свидетельствует о концептуальной выверенности положений на основе всестороннего анализа правоприменительной практики³. Критикуя законодательство об административной ответственности Н.Ю. Хаманева отмечает, что в отдельных случаях практику правоприменения осложняют упущения законодателя⁴. Достаточно критично по этому вопросу выразился Ю.П. Соловей, отмечая, что быстрое реагирование законодателя по изменению законов способствует фрагментарности, затрудняет процессы кодификации, что приводит к снижению качества нормативных актов⁵.

¹ Шергин А.П. Основные тенденции развития современного административно-деликтного законодательства. С. 96.

² Шергин А.П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М.: Юрист, 2004. С. 167.

³ Ческидова С.А. Правовое регулирование административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования // Актуальные проблемы права России и стран СНГ - 2016: Материалы XVIII Международной научно-практической конференции (Юридический институт Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2016г.). Ч. 1. – Челябинск: Издательство ООО «Полиграф-Мастер», 2016. – С. 213- 216.

⁴ Административная ответственность: вопросы теории и практики / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. – С. 184.

⁵ Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск: ВШМ МВД РФ, 1993. С. 469; Гречкина О.В. Нормотворчество таможенных органов в сфере административной юрисдикции на современном этапе // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. «Право». 2013. Т. 13. № 4. С. 87-93.

Так, вопреки установкам ст. 1.1 КоАП РФ, практика реализации правовых норм, содержащихся в Кодексе, показала, что многие видовые группы административных правонарушений и санкции за них до настоящего времени содержатся в целом ряде других правовых источников. Например, в Налоговом кодексе Российской Федерации это статьи 116, 118-120, 122, 123, 125, 126, 128, 129 и др.; в Бюджетном кодексе Российской Федерации можно назвать статьи 293, 295-306. Кроме того, показателен анализ норм Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (ст. 19); Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (ст. 27); Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. 74); Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 34) и целого ряда других.

С принятием КоАП РФ все основные вопросы, касающиеся административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, регламентируются нормами этого документа. Вместе с тем сохраняется необходимость ведомственной регламентации, отдельных вопросов юрисдикционной деятельности в таможенной сфере, что осуществляется правовыми актами ФТС России. В качестве примера можно назвать приказ ФТС России от 02 декабря 2014 г. № 2344 «Об утверждении перечня должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»¹; Приказ ФТС России от 16 августа 2012 г. № 1636 «Об утверждении Инструкции о

¹ Приказ ФТС от 02 декабря 2014 г. № 2344 «Об утверждении перечня должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 17.

порядке осуществления контроля за уголовными делами и делами об административных правонарушениях особой важности»¹, Письмо ГТК России от 18 ноября 2002 г. № 01-06/45305 «О направлении форм процессуальных документов»², Письмо ФТС РФ от 28 апреля 2007 г. № 01-06/16201 «О направлении Методических рекомендаций»³; Письмо ФТС России от 12 июля 2005 г. № 01-06/23399 «Об отнесении административных правонарушений к длящимся»⁴ и многие другие.

Кроме того, существует целый ряд актов ФТС, образующих следующие направления в сфере административной юрисдикции⁵:

- организация осуществления административного производства в сфере таможенного регулирования⁶;
- регулирование вопросов административного расследования⁷;
- установления порядка применения мер обеспечения производства и процессуальных действий¹;

¹ Приказ ФТС России от 16 августа 2012 г. № 1636 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления контроля за уголовными делами и делами об административных правонарушениях особой важности» // Документ опубликован не был.

² Письмо ГТК России от 18 ноября 2002 г. № 01-06/45305 «О направлении форм процессуальных документов» (ред. от 06.02.2006) // Документ опубликован не был.

³ Письмо ФТС РФ от 28 апреля 2007 г. № 01-06/16201 «О направлении Методических рекомендаций» // Документ опубликован не был.

⁴ Письмо ФТС России от 12 июля 2005 г. № 01-06/23399 «Об отнесении административных правонарушений к длящимся» // Таможенные ведомости. 2005. № 11.

⁵ Ческидова С.А. Правовое регулирование административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования // Актуальные проблемы права России и стран СНГ - 2016: Материалы XVIII Международной научно-практической конференции (Юридический институт Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2016г.). Ч. 1. – Челябинск: Издательство ООО «Полиграф-Мастер», 2016. – С. 213- 216.

⁶ Приказ ФТС России от 24 апреля 2007 г. № 523 «Об утверждении Инструкции о порядке истребования сведений, подготовки и исполнения поручений, запросов по делам об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. Консультант Плюс; Приказ ФТС России от 25 июля 2014 г. № 1437 «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки и направления запросов о правовой помощи по делам об административных правонарушениях, международных запросов в связи с проведением проверок по делам и материалам, находящимся в производстве оперативных подразделений таможенных органов Российской Федерации, исполнения запросов таможенных служб, компетентных органов иностранных государств и международных правоохранительных организаций» // Таможенные ведомости. 2014. № 10.

⁷ Письмо ФТС РФ от 29 июня 2007 г. № 01-06/24387 «О направлении Методических рекомендаций» // Таможенные ведомости. 2007. № 11.

– регулирование вопросов квалификации правонарушений² и др.

Для нормативного правотворчества ФТС России характерны также акты, хотя и не относящихся к категории нормативных правовых актов, однако, непосредственным образом влияющие на неукоснительное исполнение таможенными органами административно-деликтного производства. Среди них можно выделить письма, обобщения, обзоры правоприменительной практики таможенных органов и анализы судебной практики³.

Следует заметить, что нормотворческая деятельность в сфере таможенного регулирования, осуществляемая ФТС России, является средством активного реагирования на потребности практики, что и приводит к перманентным изменениям законодательства об административных правонарушениях. Однако исчерпывающая регламентация многочисленных таможенных процедур и операций, координирующая правоотношения в таможенной сфере, возможно посредством принятия не только правовых актов таможенного законодательства, но и актов административного законодательства⁴.

¹ Письмо ГТК России от 2 августа 2002 г. № 01-06/41014 «О применении мер обеспечения по делам об административных правонарушениях, возбужденным по ч. 1 ст. 16.18, ч. 1 ст. 16.19 КоАП РФ» // Документ опубликован не был. СПС «Кодекс».

² Письмо ФТС России от 9 марта 2005 г. № 01-06/6814 «О квалификации административных правонарушений при периодическом временном декларировании российских товаров» (Документ фактически утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 06 декабря 2011 г. № 409-ФЗ, изложившего главу 16 КоАП РФ в новой редакции) // Таможенный вестник. 2005. № 7.

³ Письмо ФТС России от 28 апреля 2010г. № 18-12/21167 «О направлении обзора» // Документ опубликован не был; Письмо ФТС России от 30 апреля 2015 г. № 15-13/20947 «О направлении обзора судебной практики» // Документ опубликован не был; Приказ ФТС РФ от 18 июня 2005 г. № 651 «О решении коллегии ФТС России от 01.07.2005 «Об актуальных проблемах судебной практики по спорам в сфере таможенных правоотношений» // сайт: URL: <http://www.tks.ru/news/law/2005/07/27/0003/print>.

⁴ Ческидова С.А. Правовое регулирование административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования // Актуальные проблемы права России и стран СНГ - 2016: Материалы XVIII Международной научно-практической конференции (Юридический институт Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2016г.). Ч. 1. – Челябинск: Издательство ООО «Полиграф-Мастер», 2016. – С. 213- 216.

Подводя итог исследованию исторического ракурса административной юрисдикции таможенных органов, можно отметить, что на протяжении нескольких веков юрисдикционные функции таможенных органов в законодательстве России формировались последовательно. Начиная с XVII века, появляются первые характерные черты административно-деликтного производства. Закрепляются юрисдикционные полномочия, такие как: досмотр товаров; изъятие «протамованных» товаров; применение штрафов за нарушение таможенных правил и т.д. На различных временных этапах перманентные преобразования положений, регламентирующих меры административного принуждения, осуществляемых таможенными органами, в итоге приводили к их количественным и качественным изменениям. Большинство новелл в таможенном законодательстве касались мер обеспечения административного производства и мер административных наказаний. Их перечень в таможенном законодательстве был несравнимо шире перечня, содержащегося в законодательстве об административной ответственности того времени. Так, содержание постатейной архитектуры административно-процессуальных норм таможенного законодательства включает не только порядок и сроки назначения наказания, но и правило применения наказания ниже низшего предела. Последующая в XXI веке рецепция таможенных административно-деликтных норм была произведена в законодательство об административных правонарушениях. Вступивший в действие в 2002 году и действующий до настоящего времени КоАП РФ вобрал в себя не только разнообразные по содержанию виды административных правонарушений, в том числе таможенных, но и разно-ориентированные положения административно-деликтного процессуального законодательства (в административном и судебном порядке). Это обуславливает необходимость корректировки предметного и структурного его построения, что неизменно приводит законодателя к внесению многочисленных изменений и дополнений в КоАП РФ, что и наблюдается последнее время.

Оценивая в целом эффективность правового регулирования административно-деликтного производства, следует обратить внимание на теоретический аспект проблемы, предполагающий работу над новым концептуальным подходом к правовому регулированию данного производства, совершенствование законотворческой деятельности, включая ведомственный уровень правового регулирования, и правоприменительной практики. Представляется, что при разработке новой редакции КоАП РФ, существенной доработке должна быть подвергнута его процессуальная часть, как по объему, так и по содержанию.

§ 3. Административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования: понятие, содержание, стадии административного производства

В предмете настоящего исследования, прежде всего, необходимо определиться с базовыми понятиями: «таможенное регулирование» и «таможенное дело», их взаимообусловленностью и разграничением.

В соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации таможенное регулирование относится к ведению Российской Федерации¹. Согласно ч. 1 ст. 1 Таможенного кодекса таможенного союза таможенное регулирование – это правовое регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории таможенного союза под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, а также властных отношений между таможенными

¹ См., п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами¹. Особенностью таможенного регулирования в таможенном союзе является его наднациональный и национальный уровни. Так, Таможенный кодекс таможенного союза содержит правовую норму о том, что таможенное регулирование в таможенном союзе осуществляется в соответствии с таможенным законодательством таможенного союза, а в части, не урегулированной таким законодательством, до установления соответствующих правоотношений на уровне таможенного законодательства таможенного союза, – в соответствии с законодательством государств - членов таможенного союза².

В Российской Федерации в 2010 году принят Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации»³ (далее Закон о таможенном регулировании), регулирующий основные направления развития таможенной политики и устанавливающий задачи национального таможенного регулирования. В соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона о таможенном регулировании предметом таможенного регулирования являются общественные отношения: связанные с ввозом и вывозом товаров из Российской Федерации; определяющие полномочия таможенных органов, права и обязанности лиц, осуществляющих деятельность по ввозу и вывозу товаров из Российской Федерации; устанавливающие правовые и организационные основы деятельности таможенных органов; регулирующие властные отношения между таможенными органами и лицами, осуществляющими деятельность по ввозу и вывозу товаров из Российской

¹ Таможенный кодекс таможенного союза. – М.: Проспект, 2010; Иващенко М.В. Администрирование в деятельности таможенных органов Российской Федерации: дис...канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2011. – С. 48; Халипов С.В. Проблемы соответствия законодательства Российской Федерации о таможенном деле международным стандартам в сфере таможенного регулирования: дис...канд. юрид. наук. - М., 2011 – С. 74.

² См., ч. 2 ст. 1 Таможенного кодекса таможенного союза.

³ Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252.

Федерации. Очевидно, что значение Закона о таможенном регулировании заключается в выполнении задач таможенного регулирования, заключающихся в создании условий для повышения эффективности правового механизма, обеспечивающего соблюдение установленных на международном и национальном уровнях запретов и ограничений. Вместе с тем, понятийно-категориальный аппарат Закона проявляет явную юридико-техническую непроработанность¹. Так, Закон о таможенном регулировании ограничился заимствованной из утратившего силу Таможенного кодекса Российской Федерации 2003 года регламентацией таможенного регулирования. В утратившем силу законе обозначалось, что таможенное регулирование заключается в установлении порядка и правил, при соблюдении которых лица реализуют право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации². Действующий закон практически воспроизводит данное определение, заменив, при этом, целевое назначение таможенного регулирования. В новой интерпретации «установление порядка и правил» касается регулирования таможенного дела в Российской Федерации.

Дефиниция таможенного дела впервые была дана в Таможенном Уставе СССР 1924 года. При этом само понятие раскрывалось через перечень полномочий в области таможенного дела, таких как: наблюдение вышестоящего таможенного органа за выполнением нижестоящими таможенными учреждениями законов и распоряжений; проведение ревизии всех таможенных учреждений; рассмотрение дел о конфликтах и жалобах на постановления таможенных учреждений; разработка мероприятий по борьбе

¹ Ческидова С.А., Гречкина О.В. «Таможенное регулирование» и «таможенное дело»: проблемы взаимообусловленности и разграничения // Таможенное дело. 2016. № 1. С. 25-28.

² Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ (документ утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 206.

с контрабандой; представительством в центральных учреждениях по вопросам таможенного управления¹.

В таможенном законодательстве 90-х годов таможенное дело определялось посредством раскрытия его содержания в определении «таможенная политика»². Впоследствии Таможенный кодекс Российской Федерации 2003 года отказался от использования понятия «таможенная политика». Под таможенным делом понималась «совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу»³.

В принятом в 2010 году Законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации» предметом таможенного дела также остается «совокупность средств и методов», изменяется лишь целевая установка: средства и методы применяются в целях «обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации»⁴.

В законах бывших республик СССР, по поводу таможенного дела, встречаются разные толкования. Крайне неудачным представлено определение таможенного дела в Республике Казахстан⁵. В законе

¹ Таможенный Устав СССР 1924 года // Собрание законодательства СССР. 1925. № 5; Федоткин В.В. Таможенное регулирование внешнеторговой деятельности в России в условиях Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС. - М.: ИЦ Интермедия, 2014. – С. 86.

² Таможенный кодекс СССР 1991 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 17. Ст. 484; Таможенный кодекс Российской Федерации 1993 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 31. Ст. 1224.

³ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 206.

⁴ См., ч. 1 ст.2 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252.

⁵ Ческидова С.А., Гречкина О.В. Там же.

Республики Казахстан наблюдается смешение понятий «таможенное дело» и «таможенное регулирование». При этом дефиниция «таможенное регулирование» полностью компилируется из текста Таможенного кодекса таможенного союза. «Таможенное дело» равно как «таможенное регулирование» – это регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей и налогов, а также властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами¹. В данном случае, как видим, «таможенное регулирование» обременено сопутствующим содержанием категории «таможенное дело». Однако, на наш взгляд, сравнивать в типологическом плане такие разно порядковые категории не следует,

В законодательстве Республики Армения также наблюдается подмена понятий. Таможенное дело определяется как «порядок и условия перемещения через таможенную границу Союза, Республики Армения товаров и транспортных средств, взимание таможенных платежей, таможенные оформления, таможенный контроль и другие средства реализации таможенной политики»², что, на наш взгляд, нивелирует различия между понятиями «таможенное дело» и «таможенное регулирование».

¹ Кодекс Республики Казахстан от 30 июня 2010 г. № 296-IV «О таможенном деле в Республике Казахстан» // Национальный правовой интернет-портал Республики Казахстан: сайт. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30776062. (дата обращения: 20.12.2015).

² Закон Республики Армения от 30 декабря 2014 г. № ЗР-241 «О таможенном регулировании» // сайт. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80265. (дата обращения: 20.12.2015).

Более удачными даны определения таможенного дела в законодательстве Республики Беларусь¹ и Кыргызской Республики². Здесь таможенное дело определяется как «совокупность методов и средств, обеспечивающих соблюдение таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Республики».

Заметим, что в международном таможенном законодательстве, к которому мы в первую очередь относим Таможенный кодекс таможенного союза, понятие таможенного дела не раскрывается. Термин «таможенное дело» применяется лишь по отношению к «деятельности» в сфере таможенного дела³ либо к «лицам, осуществляющим деятельность» в сфере таможенного дела⁴. Точно также и проект Таможенного кодекса Евразийского экономического союза⁵ (далее ТК ЕАЭС) сохранил термин «таможенное дело» лишь по отношению к «деятельности» в сфере таможенного дела.

Таким образом, из сопоставления данных категорий, их взаимообусловленности, вытекает вывод об ошибочности противопоставлять таможенное регулирование таможенному делу. Взаимообусловленность данных категорий заключается в том, что таможенное регулирование есть форма деятельности, а таможенное дело – содержание этой деятельности.

Таможенное законодательство стран-участников Таможенного союза ЕАЭС – Кыргызстана, Беларуси, Казахстана – проявляет полное единодушие в толковании понятия «таможенное регулирование». Подобную унификацию

¹ Закон Республики Беларусь от 10 января 2014 г. № 129-З «О таможенном регулировании в Республике Беларусь» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: сайт. URL : <http://www.pravo.by/main.aspx> (дата обращения: 20.12.2015).

² Закон Кыргызской Республики от 31 декабря 2014 г. № 184 «О таможенном регулировании в Кыргызской Республике» (в ред. 08.04.2016 г.) // сайт. URL: <http://online.adviser.kg/> (дата обращения: 20.04.2016).

³ См., например, ст.ст. 94, 95, 98, 102, 106, 121, 367 и др. Таможенного кодекса таможенного союза.

⁴ См., например, ст. 51 Таможенного кодекса таможенного союза.

⁵ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза. (Приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>. (дата обращения 12.04.2017).

можно только приветствовать. Понятие таможенного регулирования в законах стран тождественно, а точнее заимствовано из Таможенного кодекса таможенного союза. Исключение составляет законодательство Армении. С включением законодателем Армении в текст закона понятия «таможенное регулирование» произошла еще большая путаница. Таможенное регулирование в Республике Армения «заключается в установлении порядка и правил осуществления таможенного дела»¹.

Заметим, что в российском таможенном законодательстве, к которому мы в первую очередь относим Закон о таможенном регулировании, отсутствует определение понятия «таможенное регулирование». Вместе с тем, оценивая нововведения, отметим, что законодатель попытался унифицировать категорию «таможенное регулирование» в проекте ТК ЕАЭС. Кодекс вводит понятие «единое таможенное регулирование», как включающее в себя «установление порядка и условий перемещения товаров через таможенную границу Союза, их нахождения и использования на таможенной территории Союза или за ее пределами, порядка совершения таможенных операций, связанных с прибытием товаров на таможенную территорию Союза, их убытием с такой территории, временным хранением товаров, их таможенным декларированием и выпуском, иных таможенных операций, порядка уплаты таможенных платежей, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин и проведения таможенного контроля, а также регламентацию властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории Союза или за ее пределами»². Правовое оформление такой формулировки, на наш взгляд, обусловлено недостаточной теоретической и методологической

¹ См., ст. 2 Закона Республики Армения от 30 декабря 2014 г. № ЗР-241 «О таможенном регулировании» // сайт. URL : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80265. (дата обращения: 20.12.2015).

² Проект ТК ЕАЭС // Российская таможенная академия: наука: сайт. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635545976546244230.pdf> (дата обращения: 20.12.2015).

проработанностью. Отсутствие в ней главной составляющей, выраженной фразой «правовое регулирование отношений», затрудняет точное толкование-уяснение и лишает юридической определенности данное понятие. Очевидно, юридически корректно наполнять понятие «таможенное регулирование» правовым значением.

В противном случае, при отсутствии нормы-дефиниции, что допускает законодатель, логически уместным является установление перечня полномочий, осуществляемых таможенными органами. В то же время, унификация определения «таможенное регулирование» как «правового регулирования отношений» в таможенных законодательствах стран-участников ЕАЭС представляется положительным моментом, поскольку имеет свою ценность и согласованность с терминологией, понятийным аппаратом и положениями Договора о ЕАЭС¹.

Таким образом, содержательным различием категорий «таможенное регулирование» и «таможенное дело» являются, прежде всего, особенности предметного обособления. Предметом таможенного регулирования является установление порядка и правил посредством правовых норм, а предметом таможенного дела – средства и методы обеспечения соблюдения мер правового таможенного регулирования.

В науке таможенного права встречаются различные вариации на тему «узкого» и «широкого» понимания таможенного регулирования. Так, А.Б. Новиков предлагает в узком смысле рассматривать таможенное регулирование в нормативном значении, в широком смысле – как совокупность административных процедур при участии таможенных органов и лиц, перемещающих товары и транспортные средства через таможенную границу². Сомнительным видится данное утверждение, так как не всякая деятельность таможенных органов является административной процедурой, в

¹ Ческидова С.А., Гречкина О.В. Там же.

² Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза Евразийского экономического сообщества: дис... д-ра юрид. наук. – СПб, 2011. – С. 244-248.

то же время и деятельность, и административные процедуры должны быть нормативно регламентированы. В этом проявляется ориентированность закона на охрану прав и интересов физических и юридических лиц, направленная на укрепление законности и обеспечение экономической безопасности Российской Федерации. На наш взгляд, закономерно рассматривать таможенное регулирование не в широком или узком смысле, а в предметном значении – как правовое регулирование отношений, возникающих в таможенной сфере.

Интерес представляет еще один подход к оценке таможенного регулирования. Рассматривая административную юрисдикцию таможенных органов с использованием системной методологии научного познания, О.В. Гречкина выделила в таможенных отношениях сферу таможенного регулирования, которая включает систему таможенных органов; систему правовых актов в области таможенного дела; систему административных производств¹. На первый взгляд, из трех выделенных систем, только одну можно признать правовой – «систему правовых актов, регулирующих отношения в области таможенного дела». Однако заметим, что и другие две системы построены на основе правовых норм. Так, «система иерархически построенных и связанных между собой таможенных органов», по справедливому мнению автора создана «на основе законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов Федеральной таможенной службы». Также и «система видов (производств) административной деятельности, выражающейся в правоприменительной, правоохранительной и процессуальной формах»², урегулирована правовыми нормами. Как видим, каждое действие, каждый шаг должностных лиц таможенных органов, а также и лиц, перемещающих товары

¹ Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: монография. – М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 78.

² Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2011. – С. 112.

через таможенную границу либо обращающихся по каким-либо вопросам (консультациям) в таможенные органы, регламентированы правовыми нормами. Если такие действия осуществлены в нарушение правовых норм, то их (также как и бездействие) можно обжаловать, опротестовать, опять же посредством применения правовых норм в целях восстановления нарушенных прав.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что по объему смысловой наполняемости рассматриваемых категорий таможенное регулирование является понятием более широким, чем таможенное дело; оно аккумулирует в себе не только обусловленность применения совокупности средств и методов (то есть собственно таможенное дело), но и регламентирует правовую основу этих средств и методов, обеспечивая соблюдение мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при вывозе и ввозе товаров и транспортных средств на территорию Российской Федерации.

Изложенное приводит к выводу о целесообразности преимущественного применения категории «таможенное регулирование» к различным таможенным правоотношениям, названиям правовых актов в таможенной сфере, а также к названию главы в законодательстве об административных правонарушениях и к перечню видов таможенных правонарушений.

В этой связи, целесообразно в главе 16 КоАП РФ слова «в области таможенного дела» заменить словами «в сфере таможенного регулирования», при сохранении в таможенном законодательстве термина «таможенное дело» применительно к «деятельности в сфере таможенного дела».

Современное наименование главы 16 КоАП РФ «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил)», представляется некорректным и не вполне согласующимся с существенными изменениями в таможенном законодательстве, достаточно заметить, что ни в указанном законодательстве, ни в КоАП РФ данное понятие не употребляется. Это замечание в равной степени относится и к

формулировке: «нарушение таможенных правил».

В отношениях, применяющихся в рамках таможенного союза (Таможенный кодекс таможенного союза), термин «правила» касается, например, правил: определения происхождения ввозимых товаров; заполнения декларации таможенной стоимости товаров; принудительного взыскания таможенных пошлин, налогов; перевозки грузов; классификации товаров; ввоза товаров в Российскую Федерацию или их вывоза из Российской Федерации; включения юридических лиц в соответствующий реестр. Если, конечно, совокупность всех указанных правил привести к общему знаменателю «таможенные правила», то в этом случае их нарушение будет понятием довольно широким и трудно понимаемым, либо вообще не воспринимаемым. Видимо, законодатель поступил предусмотрительно и не стал воспроизводить в законе общее понятие таможенных правил.

Не случайно в проекте ТК ЕАЭС существенно сокращено употребление термина «правила», который используется лишь при: определении происхождения ввозимых товаров; адвалорной доли; интерпретации Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности.

В юридической литературе также не наблюдается единого понимания по отношению к термину «нарушение таможенных правил», а также к предложению включить его в название главы 16 КоАП РФ. Многочисленные попытки научного толкования и формулирования понятия «нарушение таможенных правил», исходя из анализа норм таможенного законодательства, в том числе утратившего юридическую силу, а также законодательства об административных правонарушениях оказались контрпродуктивными¹. Вместе с тем, легальное законодательное закрепление

¹ Бахрах Д.Н., Кивалов С.В. Таможенное право России. Екатеринбург: Диамант, 1995. С. 131; Тимошенко И.В. Административная ответственность за правонарушения в области таможенного дела. – Ростов н/Д.: Феникс, 2008. С. 24; Таможенное право: учеб. пособие / отв. ред. О.Ю. Бакаева. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – С. 459; Гречкина О.В. Таможенные правонарушения: понятие, виды, особенности административного производства: моногр. Челябинск: Изд-во ООО «Полиграф-Мастер», 2004. С. 20.

данного понятия продиктовано необходимостью правильного уяснения и не оставляющего сомнений подхода к исследованию обстоятельств, свидетельствующих о наличии административного правонарушения (нарушения таможенных правил) уполномоченными должностными лицами (в том числе судьями) при привлечении к административной ответственности в сфере таможенного регулирования¹.

Однако по поводу сохранения термина «нарушение таможенных правил» в наименовании главы 16 КоАП РФ более обоснованной представляется позиция П.П. Серкова. Он считает, что применение в названии главы 16 КоАП РФ словосочетания «таможенные правила» является лишь обобщающим ко всем действующим в этой сфере правовым актам и нормам, поэтому некорректно его применять по аналогии с Правилами дорожного движения².

На наш взгляд, термин «нарушение таможенных правил» вступает в определенное противоречие с коренными изменениями в таможенном законодательстве. В свою очередь в силу изложенного ранее мнения о тождественности терминов «производство по делам об административных правонарушениях» и «административно-деликтное производство», административно-деликтное производство, осуществляемое таможенными органами, в полном его наименовании следует ввести в научный оборот и законодательную регламентацию, как «административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования».

Административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования осуществляется таможенными органами не иначе как на

¹ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации. – Челябинск, 2005. – С. 50.

² Серков П.П. Административные правонарушения: квалификация и назначение наказаний: науч.-практ. пособие. М.: Норма, 2010. С. 376.

основаниях и в порядке, установленном КоАП РФ, и в связи с административным правонарушением¹.

До 1 июля 2002 года административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования было регламентировано Таможенным кодексом 1993 года, а в части, не урегулированной Таможенным кодексом – законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях. С принятием КоАП РФ все вопросы, касающиеся административно-деликтного производства в таможенных органах, регламентируются нормами этого кодифицированного акта.

Ценность кодифицированного нормативного правового акта (КоАП РФ) заключается в объединении и систематизации материальных и процессуальных правовых норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях, в том числе по делам о нарушениях таможенных правил.

Процессуальная (Особенная) часть рассматриваемого документа уже включает в перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и представителей таможенных органов, наделенных такими полномочиями. В пределах компетенции и в соответствии с ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ таможенные органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.27 (в части осуществления международных автомобильных перевозок грузов), ст. 11.29 (в части осуществления международных автомобильных перевозок грузов), ч. 1 - 6 ст. 12.21.1 (в части осуществления международных автомобильных перевозок, за исключением случаев фиксации административного правонарушения

¹ Гречкина О.В. О некоторых проблемах административно-деликтного производства в таможенных органах Российской Федерации // Проблемы противодействия административной деликтности: материалы науч.-практ. конф., посвященной 75-летию заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина / отв. ред. А. С. Дугенец. — М.: ВНИИ МВД России, 2010. — С. 107-114.

работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи), ч. 1 ст. 12.21.2 (в части осуществления международных автомобильных перевозок опасных грузов без специального разрешения), ч. 1, 3 и 4 ст. 16.1, ст.ст. 16.2 - 16.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, должностные лица таможенных органов вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 6.15, 6.16, 6.33, ч. 1 ст. 7.12, ч. 4 ст. 8.28.1, ст.ст. 11.14, 11.15, 14.10, 14.50, ч. 1 ст. 15.6, ч. 2 ст. 15.7, ст.ст. 15.8, 15.9, ч. 2 ст. 16.1, ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст.ст. 19.6, 19.7, ч. 1 ст. 19.26, ч. 2 ст. 20.23 КоАП РФ¹. По таким делам таможенные органы в пределах своей компетенции составляют протокол об административном правонарушении, и направляют материалы дела р уполномоченным органам (в суд либо в соответствующий компетентный орган)².

Административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования является производством по делам об административных правонарушениях (административно-деликтного производства) и осуществляется в установленной законом административно-процессуальной форме.

¹ Правом составления протокола в целях реализации положений части 2 статьи 27.3, части 4 статьи 28.3 КоАП РФ, обладают должностные лица таможенных органов, обнаружившие указанные правонарушения при выполнении возложенных на них функций. Перечень таких лиц приведен в приложении к приказу ФТС от 02 декабря 2014 г. № 2344 «Об утверждении перечня должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 17.

² Ческидова С.А. Административно-деликтное производство в таможенных органах Российской Федерации // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2011 : Материалы XIII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. В 3 частях. Часть III. (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2011 г.). – Челябинск: Цицеро, 2011. – С. 215-218.

Порядок осуществления административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования установлен положениями, содержащимися в главах 24-32 КоАП РФ, регламентирующими: порядок и условия производства; перечень участников производства по делу, их права и обязанности; перечень доказательств; алгоритм проведения отдельных процессуальных действий; порядок исполнения наказаний.

Закрепляя процессуальный порядок данного административного производства, законодатель устанавливает также и его основные стадии, но делает это недостаточно точно, последовательно. Данное обстоятельство порождает научные дискуссии о названии стадий и их количестве, что нашло отражение в монографических и иных изданиях¹.

Так, В.Д. Сорокин разделяет процессуальный цикл на пять стадий: 1) возбуждение производства по делу; 2) рассмотрение дела; 3) принятие постановления по делу; 4) исполнение постановления по делу; 5) факультативная стадия – обжалование и опротестование постановления по административному делу².

Кононов П.И. в целом разделяет научную позицию В.Д. Сорокина, но предлагает назвать первую стадию: «Стадия возбуждения и административного расследования дела о применении мер административной ответственности»³.

Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. выделяют четыре стадии производства: 1) административное расследование; 2) рассмотрение дела; 3) пересмотр

¹ Ческидова С.А. Стадии административно-деликтного производства по делам о нарушении таможенных правил // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2013. Т. 13. № 3. С. 101-103.

² См.: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Изд-во Юрилич. ин-та. 2002. С. 189.

³ См.: Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001, С. 196.

постановления; 4) исполнение постановления¹. Такого же мнения придерживается И.В. Тимошенко².

Исследования в области таможенного дела, в частности вопросов административного расследования, также содержат утверждения о том, что стадия административного расследования является самостоятельной стадией производства по делам о нарушении таможенных правил³.

Наиболее убедительной представляется точка зрения Г.В. Матвиенко о разделении стадий производства по делам об административных правонарушениях на три обязательных, одну факультативную. К основным стадиям автор относит 1) возбуждение дела и его административное расследование; 2) рассмотрение дела и вынесение постановления по делу; 3) обжалование, опротестование и пересмотр постановления по делу (факультативный); 4) исполнение постановления таможенного органа, суда о наложении административного наказания⁴.

Вместе с тем, предложенная структура требует некоторой корректировки. На наш взгляд, в производстве по делам об административных правонарушениях факультативными стадиями следует считать: административное расследование (оно проводится в отдельных, специально предусмотренных законодательством случаях) и стадию пересмотра постановлений и решений по делам (появляется в случае обжалования или (и) опротестования постановлений и решений по делам).

Изложенное мнение позволяет представить структуру производства по делам об административных правонарушениях следующим образом: 1) возбуждение и административное расследование дела; 2) рассмотрение дела

¹ Бахрах Д.Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях. – М. 1989. С. 244.

² Тимошенко И.В. Таможенное право России. Серия «Учебники, учебные пособия». Ростов н/Д.: «Феникс», 2002. С. 438.

³ Пятикова Е.А. Административное расследование по делам о нарушениях таможенных правил: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009 – С. 10.

⁴ Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юрист, 2003. С. 353.

и вынесение решения по делу; 3) пересмотр постановлений и решений по делу; 4) исполнение решения по делу¹.

Указанная структура административного производства в целом укладывается в «классическую структуру данного вида производства»², за исключением некоторых уточнений отдельных стадий.

С целью научной аргументации применительно к производству по делам о нарушении таможенных правил, остановимся подробнее на каждой из стадий производства³.

Стадия возбуждения и административного расследования дела о нарушении в сфере таможенного регулирования является начальной стадией административного производства, направленной на констатацию факта совершения нарушения, установление обстоятельств дела, их фиксирование и квалификацию⁴.

Оценивая структуру административно-деликтного производства, А.П. Шергин называет эту стадию «первичными процессуальными действиями»⁵. На наш взгляд, что такое обозначение не раскрывает содержания данной стадии. К предложению Я.В. Серебрякова о названии начальной стадии «административным расследованием», так как, по его мнению, на данной стадии с проведением административного расследования связано

¹ Ческидова С.А. Стадии административно-деликтного производства по делам о нарушении таможенных правил // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2013. Т. 13. № 3. С. 101-103; Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2006. - С. 71.

² Гречкина О.В. Административное производство по делам о нарушении таможенных правил: Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С. 56.

³ Ческидова С.А. Административно-деликтное производство в таможенных органах Российской Федерации // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2011 : Материалы XIII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. В 3 частях. Часть III. (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2011 г.). – Челябинск: Цицеро, 2011. – С. 215-218.

⁴ Ческидова С.А. Стадии административно-деликтного производства по делам о нарушении таможенных правил // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2013. Т. 13. № 3. С. 101-103.

⁵ Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 90.

наибольшее количество процессуальных действий, нежели с возбуждением дела об административном правонарушении¹, следует отнести критически. В правоприменительной практике административных органов далеко не всегда по выявленным правонарушениям проводится административное расследование, а лишь в случае необходимости проведения экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. В таких случаях начальная стадия ограничивается первичными процессуальными действиями по возбуждению дела об административном правонарушении и административное расследование не проводится. Соответственно, название начальной стадии как «административное расследование» теряет свой смысл и не раскрывает содержания данной стадии².

Статья 28.1 КоАП РФ перечисляет действия, с момента совершения которых считается возбужденным дело об административном правонарушении. Первостепенным документом, свидетельствующим о наличии события правонарушения, является протокол об административном правонарушении. Протокол оформляется уполномоченным должностным лицом таможенного органа в соответствии с условиями, установленными КоАП РФ, а форма протокола, определяется ведомственным актом³. Равнозначными ему считаются постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и определение об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 28.6 и ч. 3 ст. 28.7 КоАП

¹ Серебряков Я.В. Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук – Омск. 2003. С. 19.

² Гречкина О.В. Административное производство по делам о нарушении таможенных правил: Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С. 58.

³ См.: Письмо ФТС России от 23 ноября 2012 г. № 01-11/58101 «О направлении бланков процессуальных документов» // СПС «Консультант плюс». Документ официально опубликован не был.

РФ указанные документы должны содержать сведения и оформляться в те же сроки, что и протокол об административном правонарушении¹.

Стадия рассмотрения и вынесения решения по делу о нарушении в сфере таможенного регулирования обычно называется «рассмотрением дела»². Однако указанный термин нуждается в уточнении, поскольку не в полной мере раскрывает содержание данной стадии. Есть довольно распространенное мнение о главенствующем положении этой стадии³, как неоднозначно определяется и ее содержание. Обосновывается, что в этой ситуации по существу расследуется сам факт нарушения таможенных правил, проверяются, анализируются и оцениваются доказательства⁴. Конкретнее характеризует эту стадию Д.Н. Бахрах, полагая, что итогом ее реализации является юридический акт, где дается официальная оценка совершенному правонарушению⁵.

В административной науке рассматриваемую стадию принято разделять на этапы: подготовка дела к рассмотрению; рассмотрение дела; вынесение решения по делу; доведение принятого решения до сведения⁶.

Этап рассмотрения дела об административном правонарушении, как наиболее значимый из перечисленных, регулируется ст.ст. 29.5 – 29.8 КоАП РФ. Данными статьями закреплены порядок рассмотрения дела, место, сроки рассмотрения и условия и содержание протокола о рассмотрении дела об административном правонарушении. Заметим, что законодателем закреплено

¹ Ческидова С.А. Административно-деликтное производство в таможенных органах Российской Федерации. – С. 215-218.

² См., например: Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Указ. соч. С. 244; Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 189; И.В. Тимошенко Указ. соч. С. 438.

³ Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 248.

⁴ Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Указ. соч. С. 364.

⁵ Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Указ. соч. С. 244.

⁶ Ческидова С.А. Административно-деликтное производство в таможенных органах Российской Федерации // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2011 : Материалы XIII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. В 3 частях. Часть III. (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2011 г.). – Челябинск: Цицеро, 2011. – С. 215-218.

условие обязательного составления протокола лишь в случае рассмотрения дела коллегиальным органом

В соответствии с ч.1 ст. 29.9 КоАП РФ по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление: 1) о назначении административного наказания; 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Стадию *пересмотра постановлений и решений* по делам об административных правонарушениях нередко называют «обжалованием и опротестованием постановления по делу»¹. По-видимому, это связано с тем, что соответствующая глава утратившего силу КоАП РСФСР имела аналогичное наименование. Отдельные исследователи, обосновывая необходимость отражения в названии стадии содержания правоприменительной деятельности и ее результатов, предлагают назвать эту стадию «пересмотр дела и вынесение решения»².

Порядок и условия пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях установлены главой 30 КоАП РФ. В развитие конституционных положений, предусмотренных ст. 46 Конституции Российской Федерации, КоАП РФ устанавливает право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении. Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в ст. ст. 25.1 – 25.5 КоАП РФ, это такие как: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший; законные представители физического лица и юридического лица; защитник и представитель.

Кроме того, на стадии обжалования судебного постановления по делу следует признать также должностное лицо, уполномоченное составлять

¹ См., например: Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 189.; Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Указ. соч. С. 353; Студеникина М.С. Что такое административная ответственность?.- М., 1990. С. 79.

² Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. // Государство и право. № 3. 1999. С. 8.

протокол об административном правонарушении. Этот вывод можно сделать на основании положения ч. 1.1 ст. 30.1 КоАП РФ¹. В судебном заседании должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, участвует в качестве свидетеля. Данную позицию выразил Конституционный Суд Российской Федерации, считая, что такое правовое регулирование направлено на обеспечение всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела².

Стадия *исполнения постановлений и решений* по делам о нарушении в сфере таможенного регулирования обусловлена необходимостью обеспечить наступление неблагоприятных последствий применения административного наказания. Сущность завершающей стадии производства по делу об административном правонарушении, заключается в практической реализации государством принудительных мер воздействия на лицо, совершившее административное правонарушение в таможенной сфере.

В юридической литературе, отмечаются особенности данной стадии, заключающиеся в реальности применения административных наказаний, то есть в фактическом применении мер административной ответственности, в появлении многих новых участников производства, в наличии специфических принципов и специфичного содержания деятельности субъектов власти, что оправдывает выделение норм об исполнительном производстве в специальный раздел КоАП РФ³.

¹ Часть 1.1 введена Федеральным законом Российской Федерации от 23 июля 2010г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 30. Ст. 4002.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2007 г. № 346-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондрашина Андрея Владимировича на нарушение его конституционных прав рядом положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также решениями судов общей юрисдикции» // Документ официально опубликован не был.

³ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. проф. Э.Н. Ренова. – М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 944-945.

Предложенная система стадий административного производства представляется наиболее оптимальной, поскольку она устанавливает процессуальный порядок деятельности таможенных органов и их должностных лиц по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в сфере таможенного регулирования, исследованию обстоятельств, связанных с совершением правонарушения, рассмотрению таких дел, разрешению жалоб на вынесенные постановления и решения, и исполнению постановлений и решений о назначении административного наказания.

Проведенное исследование основных характеристик административно-деликтного производства позволяет сделать вывод о том, что категория «административно-деликтное производство» имеет межотраслевой характер применения механизма административной ответственности и включает в себя виды производств (налоговое, таможенное, антимонопольное и т.д.), сходных по критериям единой правовой основы, аналогичных стадий и этапов, порядка и условий осуществления административного принуждения.. Административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования, обладая всеми перечисленными признаками, имеет характерные особенности и специфику правового регулирования, что характеризует его как самостоятельный вид административно-деликтного производства.

Глава 2. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРОИЗВОДСТВА В СФЕРЕ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

§ 1. Проблемы осуществления административно-деликтного производства таможенными органами

Таможенные органы на основе материальных и процессуальных норм административного права, осуществляют деятельность, обусловленную специфическими задачами и функциями управления и имеющую особое содержание¹.

Осуществляя свои функции, таможенные органы используют различные административно-правовые формы деятельности². По заключению Ю.Н. Старилова формы управленческой деятельности, установленные в нормативных правовых актах, принято считать правовыми. К неправовым формам управления (организационным) автор относит акты, не включающие правового содержания и не влекущие правовых последствий³.

Многообразие возложенных на таможенные органы функций отражает и многообразие направлений их правоохранительной деятельности⁴. Особое значение в правоохранительной деятельности таможенных органов занимает производство по делам об административных правонарушениях в сфере

¹ Такое мнение выражает Ю.Н. Старилов, имея в виду формы управленческой деятельности государственных органов. (См.: Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА), 2002. Т. II: Государственная служба, Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. С. 213).

² Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2011. – С. 116.

³ Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 216.

⁴ Гречкина О.В. Административное производство по делам о нарушении таможенных правил: Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С. 68.

таможенного регулирования. Характеризуя значимость производства по делам о нарушении таможенных правил в деятельности таможенных органов, С.И. Истомин отмечает его процессуальную сторону, заключающуюся в таких действиях, как: возбуждение, рассмотрение, обжалование и исполнение постановлений о наложении взысканий за совершение правонарушений¹.

В статье 8 утратившего силу Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 года правоохранный статус таможенных органов был непосредственно закреплён. Таможенный кодекс Таможенного союза² (далее ТК ТС) прямо не называет таможенные органы правоохранительными. Однако анализ основных задач таможенных органов, установленных ст. 6 ТК ТС, а также функций, закреплённых ст. 7 ТК ТС «Правоохранительная деятельность таможенных органов», позволяет утверждать о прямой принадлежности таможенных органов к правоохранительным.

Думается, что такой подход к определению статуса таможенных органов представляется наиболее удачным, поскольку далеко не весь перечень отнесённых к компетенции таможенных органов функций носит правоохранительный характер. В этом и заключается отличительная особенность таможенных органов, как органов правоохранительных. В литературе существует мнение, что особенностью системы таможенных органов является её способность незамедлительно приспосабливаться к различным изменениям таможенной политики и умело сочетать в своей деятельности как экономические, так и административные запретительные средства регулирования³.

¹ Истомин С.И. Юрисдикционный процесс в таможенной сфере: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. С. 15.

² Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 N 17) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 50. Ст. 6615.

³ Габричидзе Б.Н., Шахматьев А.А. Таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 1. С. 45.

Правоохранительный характер деятельности таможенных органов имеет многообразные проявления. Во-первых, основные задачи и полномочия таможенные органы осуществляют с учетом интересов Российской Федерации, укрепления ее экономического суверенитета и экономической безопасности. В этой связи, подразделения таможенных органов, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность и дознание, реализующие меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и применяющих административные наказания, а также реализующих другие правоохранительные функции, в соответствии с их назначением и спецификой деятельности следует отнести к правоохранительным органам. Во-вторых, правоохранительный характер деятельности таможенных органов отчетливо виден в ряде полномочий этих органов. В частности, полномочий, закрепленных в статье 6 ТК ТС, в числе которых:

– 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 чеков¹;

– выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений в соответствии с законодательством государств - членов таможенного союза².

¹ Старикова О.Г. Основы таможенного дела. - М.: ИЦ Интермедия, 2014. - С. 233.

² Ческидова С.А. Особенности правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации // European Social Science Journal. 2014. Т. 1 № 9. С. 461-465.

Устанавливая объем полномочий в правоохранительной сфере, законодатель включает такие функции, как осуществление: дознания, оперативно-розыскной деятельности, производства по делам об административных правонарушениях. В частности, в соответствии с ч. 3 ст. 7 ТК ТС таможенные органы государств - членов таможенного союза ведут административный процесс (осуществляют производство) по делам об административных правонарушениях и привлекают лиц к административной ответственности, в соответствии с законодательством государств - членов таможенного союза.

Направлением правоохранительной деятельности, соответствующей тематике данного исследования, является правоприменение. Правоприменение как особая форма реализации права таможенными органами осуществляется в виде административно-деликтного производства.

В свою очередь характерным для деятельности таможенных органов по осуществлению административно-деликтного является и наличие специфических признаков.

Во-первых, такая деятельность характеризуется множественностью субъектов. Таковыми являются уполномоченные должностные лица структурных подразделений таможенных органов, наделенных специальной компетенцией. Кроме того, она осуществляется с привлечением к административной ответственности многочисленной категории субъектов – участников внешнеэкономической деятельности, к которым относятся юридические лица любых организационно-правовых форм собственности, в том числе лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также физические лица.

Во-вторых, особенности процессуальной формы реализации административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования заключаются в том, что она осуществляется на основе законодательства об административных правонарушениях, но отчасти детализируется смежными нормами международного и национального

таможенного законодательства, как федерального уровня, так и ведомственными нормативными актами¹.

В-третьих, осуществление административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования детерминировано наличием конкурирующих норм административного и уголовного законодательства (например, ст.ст. 16.3, 16.4, 16.22, 16.23 КоАП РФ и ст.ст. 200.1, 200.2, 194, 171 УК РФ).

В-четвертых, в процессе осуществления административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования назначение административного наказания обусловлено особенностями экономического характера санкций административных правонарушений (например, определение размера административного штрафа, оцениваемого исходя из незадекларированной суммы наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, либо суммы неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения таможенных пошлин).

Документами, положившими начало развитию законодательства, регулирующего административно-деликтное производство в таможенных органах в советский период, являются Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях² и КоАП РСФСР 1984 года³. В КоАП РСФСР нарушениям таможенных правил были посвящены лишь две статьи 186 и 187. Более основательно и подробно вопросы ответственности за нарушения таможенных правил и вопросы, касающиеся порядка реализации этой ответственности – порядка

¹ Характеризуя процедуру административной юрисдикции, И.В. Панова отмечает, что обилие актов, различие в правовой регламентации ряда важнейших процессуальных аспектов (сроков рассмотрения дел, привлечения к ответственности и т.п.) ведет к разному и противоречиям в правоприменении. (См.: Административное судопроизводство в Российской Федерации // Вестник СГАП. Саратов. 2002. № 1. С. 57-62).

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

³ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. №27. Ст. 909.

производства по делам о нарушении таможенных правил и их рассмотрения, были освещены в Таможенном кодексе Российской Федерации 1993 года

Как отмечалось выше, с 1 июля 2002 года все вопросы привлечения виновных лиц к административной ответственности, в том числе за совершение нарушений таможенных правил, стали регулироваться КоАП РФ¹. С момента введения в действие КоАП РФ были признаны утратившими силу положения Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 года (раздел X, главы 38-51), регулирующие порядок производства по делам о нарушении таможенных правил.

Следует отметить, что в настоящее время производство по делам о нарушении таможенных правил регламентировано многочисленными актами различного уровня. К примеру, перечень должностных лиц таможенных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, закреплен Приказом Федеральной таможенной службы².

Кроме того, юрисдикционная деятельность в сфере таможенного регулирования регламентирована многочисленными ведомственными нормативными актами ФТС России, детализирующими административно-деликтное производство³. Это, например, Приказ ФТС России от 16 августа 2012 г. № 1636 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления контроля за уголовными делами и делами об административных

¹ В частности, глава 16 КоАП РФ содержит перечень административных правонарушений в области таможенного дела (нарушения таможенных правил).

² Приказ ФТС России от 02 декабря 2014 г. № 2344 «Об утверждении перечня должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2015. – № 17.

³ См.: Гречкина О.В. Проблемы таможенного администрирования и административной юрисдикции в действующем законодательстве // Современные проблемы российского права: сборник научных трудов к 20-летию Юридического факультета имени М.М. Сперанского. – М.: Изд-во РАНХиГС, 2016. – С. 280-289; Ческидова С.А. Правовое регулирование административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования // Актуальные проблемы права России и стран СНГ -2016: Материалы XVIII Международной научно-практической конференции (Юридический институт Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2016г.). Ч. 1. – Челябинск: Издательство ООО «Полиграф-Мастер», 2016. – С. 213- 216.

правонарушениях особой важности»¹, Письмо ФТС России от 23 ноября 2012 г. № 01-11/58101 «О направлении бланков процессуальных документов»², Письмо ФТС РФ от 28 апреля 2007 г. № 01-06/16201 «О направлении Методических рекомендаций»³; Письмо ФТС России от 12 июля 2005 г. № 01-06/23399 «Об отнесении административных правонарушений к длящимся»⁴ и многие другие.

Еще существует целый ряд актов ФТС России, образующих следующие направления в сфере административно-деликтной деятельности таможенных органов⁵:

- организация производства по делам в сфере таможенного регулирования⁶;
- регулирование особенностей административного расследования⁷.

Заметим, что этот весьма широкий круг правовых актов различного уровня подвергается критике со стороны исследователей данной проблематики. Так, анализируя причины процессуальных нарушений, допускаемых должностными лицами таможенных органов, П.Н. Сафонов отмечает «невнимательность или небрежность должностных лиц», а также «сложность и неоднозначность толкования ряда процессуальных норм

¹ Приказ ФТС России от 16 августа 2012 г. № 1636 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления контроля за уголовными делами и делами об административных правонарушениях особой важности» // Документ опубликован не был.

² Письмо ФТС России от 23 ноября 2012 г. № 01-11/58101 «О направлении бланков процессуальных документов» // СПС «Консультант плюс». Документ официально опубликован не был. .

³ Письмо ФТС РФ от 28 апреля 2007 г. № 01-06/16201 «О направлении Методических рекомендаций» // СПС «Консультант плюс». Документ официально опубликован не был.

⁴ Письмо ФТС России от 12 июля 2005 г. № 01-06/23399 «Об отнесении административных правонарушений к длящимся» // Таможенные ведомости. – 2005. – № 11.

⁵ Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: монография. – М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 242-243.

⁶ Приказ ФТС России от 24 апреля 2007 г. № 523 «Об утверждении Инструкции о порядке истребования сведений, подготовки и исполнения поручений, запросов по делам об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. Консультант Плюс.

⁷ Письмо ФТС РФ от 29 июня 2007 г. № 01-06/24387 «О направлении Методических рекомендаций» // Таможенные ведомости. – 2007. – № 11.

законодательства об административных правонарушениях»¹. По его мнению, объясняется это отсутствием «методических рекомендаций выполнения процессуальных действий»². Также и В.М. Фаттахов высказывается о «необходимости совершенствования ведомственных нормативных актов и методических рекомендаций по вопросам привлечения к ответственности в области таможенного дела»³.

Следует также отметить тенденцию к увеличению полномочий таможенных органов по составлению протоколов по делам о нарушении таможенных правил. Традиционно с момента принятия КоАП РФ таможенные органы составляли протоколы по правонарушениям, предусмотренным главой 16 КоАП РФ. Однако в последние годы в компетенцию таможенных органов по составлению протоколов включен еще довольно существенный перечень административных правонарушений, не относящихся напрямую к сфере таможенного регулирования, но имеющих косвенное отношение к таковым. Например, в части осуществления международных автомобильных перевозок различных грузов, неповиновения либо невыполнения в срок законного распоряжения должностного лица таможенного органа и др.⁴ В данном случае полномочия таможенных органов ограничиваются составлением протокола и проведением необходимых первичных процессуальных действий по делу об административном правонарушении. Такие дела для рассмотрения и вынесения по ним решений направляются в соответствующий государственный орган либо в суд.

Интерес к тематике административно-деликтного производства таможенных органов вызван значительным ростом количества рассматриваемых этими органами административных правонарушений. Так,

¹ Сафонов П.Н. Совершенствование деятельности таможенных органов по обеспечению прав участников производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. – С. 14

² Сафонов П.Н. Там же.

³ Фаттахов В.М. Правовое регулирование ответственности за нарушение таможенных правил (Аспекты квалификации): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. – С. 12.

⁴ См., ч. 1 и п. 12 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ.

в 2015 году рост количества возбужденных таможенными органами Российской Федерации дел об административных правонарушениях по сравнению с 2013 годом составил 7,27%. В I квартале 2017 года таможенными органами возбуждено 23 910 дел об административных правонарушениях, что на 23% больше аналогичного показателя в I квартале 2016 года¹.

Наибольшее количество дел об административных правонарушениях возбуждается по фактам недекларирования либо недостоверного декларирования товаров, несоблюдения запретов или ограничений, а также невывоза с таможенной территории Российской Федерации физическими лицами временно ввезенных товаров и транспортных средств в установленные сроки временного ввоза².

Ранее было отмечено, что таможенные органы и их должностные лица правомочны составлять протоколы по 48-ми статьям КоАП РФ. Однако рассматривать дела и выносить постановления они могут лишь по 28-ми составам административных правонарушений, включенных в статьи 11.27, 11.29, ч. 1-6 ст. 12.21.1, ч. 1 ст. 12.21.2, ч. 1,3,4 ст. 16.1, 16.2-16.24. При этом дифференциация наказания возможна в пределах санкций указанных правовых норм (например, административный штраф либо конфискацию предмета административного правонарушения). В том случае, если должностное лицо таможенного органа на основе собранных по делу доказательств решит применить наказание в виде предупреждения либо административного штрафа, то данное лицо самостоятельно рассматривает дело об административном правонарушении и выносит по нему постановление. Если необходимо применить наказание в виде конфискации предмета административного правонарушения, то дело передается судье.

¹ См.: Показатели правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации за I квартал 2017 года // Федеральная таможенная служба: сайт. URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения 10.04.2017).

² Там же.

Процедура рассмотрения дел об административных правонарушениях таможенными органами, по мнению И.В. Тимошенко, заключается в проверке собранных по делу доказательств, их оценке и на основе этого – в принятии решения по делу¹. Развивая мысль автора, добавим, что у правоприменителя должно сформироваться внутреннее убеждение в законности и обоснованности принимаемого решения, его непротиворечивости.

Как показывает анализ правоприменительной практики таможенных органов Российской Федерации, основными и типичными нарушениями законодательства при рассмотрении дел об административных правонарушениях и принятии решений по ним, являются такие, как:

– неверная квалификация административного правонарушения;

Такое нарушение как неверная квалификация встречается в основном в производстве по делам об административных правонарушениях, регламентированных иными главами КоАП РФ, и связи с наделением таможенных органов полномочиями по рассмотрению дел, предусмотренных ст. 11.27 и 11.29 КоАП РФ (в части осуществления международных автомобильных перевозок грузов), ч. 1-6 ст. 12.21.1 КоАП РФ (в части осуществления международных автомобильных перевозок), ч. 1 ст. 12.21.2 КоАП РФ (в части осуществления международных автомобильных перевозок опасных грузов без специального разрешения). Одной из причин такого явления можно признать отсутствие устоявшейся практики применения таможенными органами нововведений законодательства. Так, например, постановлением должностного лица таможенного поста МАПП Кяхта Бурятской таможни был привлечен к ответственности по ч. 1 ст. 12.21.1 КоАП РФ водитель тяжеловесного транспортного средства, осуществлявшего международную автомобильную перевозку грузов с превышением допустимой нагрузки на ось транспортного средства на 16,5%

¹ Тимошенко И.В. Таможенное право России: Серия «Учебники, учебные пособия». – Ростов н/Д.: «Феникс», 2002. С. 468.

без специального разрешения. Постановление по протесту Бурятского транспортного прокурора было отменено, поскольку данное деяние образует состав правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.21.1 КоАП РФ¹.

– отсутствие состава административного правонарушения (необоснованное возбуждение дела об административном правонарушении);

В правоприменительной практике рассмотрения дел имеются факты преждевременного возбуждения дел об административных правонарушениях при отсутствии достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, а также неверного определения предмета правонарушения. Так, Себежской таможней вынесено постановление по делу об административном правонарушении № 1022500-365/2014 за правонарушение, предусмотренное ст. 16.14 КоАП РФ, которое впоследствии по протесту Великолукской транспортной прокуратуры было отменено, производство по делу прекращено в связи с отсутствием состава правонарушения, поскольку лицом были соблюдены требования п. 6 ст. 255 ТК ТС и в течение трех часов после завершения процедуры таможенного транзита произведено таможенное декларирование товаров. Другой пример. Биробиджанской таможней по протесту транспортной прокуратуры в январе 2014 года было отменено постановление по делу о правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ. Поводом для возбуждения данного дела послужили результаты таможенного досмотра товара (тележки для транспортировки жатки комбайна), в ходе которого были обнаружены на раме тележки два крепления ножей. По факту их недекларирования было возбуждено дело. Однако товароведческой экспертизой было установлено, что данные крепления предназначены для обеспечения работоспособности жатки комбайна и отдельно от товара, заявленного в декларации, эксплуатироваться не могут. Соответственно данные крепления являются

¹ Письмо ФТС России от 21 марта 2016 года № 18-19/12580 «О направлении обзора» // Документ опубликован не был.

конструктивной и неотъемлемой частью комбайна и не могут рассматриваться отдельным товаром, подлежащим таможенному декларированию¹;

– назначение административного наказания, не предусмотренного санкцией соответствующей статьей КоАП РФ либо нарушение правил назначения административного наказания;

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в 2015 году должностными лицами таможенных органов назначено 52 802 наказаний, что на 6,6% больше, чем в 2014 году².

Таблица 1.

Год	2013	2014	2015
Назначено наказаний (предупреждение, административный штраф)	49 847	49 541	52 802

Рост количества рассмотренных дел в таможенных органах, не позволяет прийти к однозначным выводам, но он не должен влиять на качество административно-деликтного процесса в целом и вынесенным постановлениям в частности. К сожалению, в правоприменительной практике такие случаи встречаются, например, в нарушение требований ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ и положений ст. 3.1 Кодекса о целях наказания, Северо-Западной таможней было вынесено семь постановлений по ст. 16.15 КоАП РФ в отношении ОАО «Р.», о предупреждении этого юридического лица как виде

¹ Письмо ФТС России от 07 августа 2015 года № 18-12/38487 «О направлении обзора» // Документ опубликован не был.

² См.: Показатели правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации за 2015 год // Федеральная таможенная служба: сайт. URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения 01.04.2016).

административного наказания, которое, как известно, устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения.

Наибольшие затруднения возникают в процессе применения новелл законодательства, устанавливающих полномочия таможенных органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях не включенных в главу 16 КоАП РФ. Так, например, постановлениями должностного лица таможенного поста МАПП Кяхта Бурятской таможни лица привлекались к административной ответственности по ч. 1 ст. 12.21.1 КоАП РФ с назначением административного наказания в виде административного штрафа на сумму, превышающую максимальный размер санкции данной статьи, установленный для граждан в размере 1500 рублей¹.

– нарушение процессуальных прав участников административно-деликтного производства;

Большое количество нарушений связано с ненадлежащим уведомлением лиц о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении, а также несвоевременном направлении копий процессуальных документов. Также важнейшим условием гарантии защиты и восстановления нарушенных прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, является ознакомление лиц с правами, предусмотренными ст. 25.1 КоАП РФ. При этом такое ознакомление является обязательным не только при составлении протокола об административном правонарушении, но и при рассмотрении дела. Однако подобные нарушения закона нередки и все еще встречаются в правоприменительной практике таможенных органов. Так, по протесту Златоустовского транспортного прокурора было отменено постановление по делу № 10504000-209/2014, возбужденного должностным лицом Миасского таможенного поста Челябинской таможни по ст. 16.10 КоАП РФ в отношении перевозчика гражданина П., ввиду отсутствия в материалах дела документального

¹ Письмо ФТС России от 21 марта 2016 года № 18-19/12580 «О направлении обзора» // Документ опубликован не был.

подтверждения ознакомления лица с правами¹. Также в 2014 году были отменены четыре постановления №№ 10005000-5803/2013, 10005000-5671/2013, 10005000-4/2014, 10005000-1033/2014 Шереметьевской таможни по ст. 16.4 КоАП РФ по факту рассмотрения дел об административных правонарушениях без участия лиц, привлекаемых к ответственности, и отсутствия в материалах дел сведений о том, что лица были извещены о месте и времени рассмотрения дел, либо ходатайства о рассмотрении дел в их отсутствии, копии постановлений также не вручались.

На существенные недостатки при составлении протокола (так и вынесения постановления) обращается внимание в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5. К таким недостаткам, влекущим возвращение материалов дела, либо отмену постановления, относятся, например, «отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола и т.п.»². По этим основаниям, например, Карельским транспортным прокурором отменено постановление № 1027000-959/2014 таможенного поста МАПП Вяртсиля Карельской таможни ввиду того, что лицо, привлекаемое к ответственности - гражданин Финляндии, русским языком не владеет, переводчик ему не был предоставлен³;

– неустановление обстоятельств совершения административного правонарушения, необходимых для всестороннего и объективного рассмотрения дела;

В частности, встречаются случаи, когда в нарушение п. 4 ч. 1 ст. 29.10

¹ Материалы дела об административном правонарушении № 10504000-209/2014 // Документ опубликован не был. Архив Златоустовской транспортной прокуратуры.

² См.: п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 6. 2005.

³ Письмо ФТС России от 07 августа 2015 года № 18-12/38487 «О направлении обзора» // Документ опубликован не был.

КоАП РФ в постановлении по делу не отражены точно и полно обстоятельства, установленные при рассмотрении дела. Так, постановление Минераловодской таможни по делу № 10802000-623/2014, возбужденному в отношении гражданина Турецкой Республики Ч. по ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ, не содержало сведений о предмете правонарушения (комплектующие части для мельницы): описание, количество и наименование перемещенных через таможенную границу товаров, позволяющих сделать вывод о коммерческом предназначении.

– неуказание в постановлениях обстоятельств, установленных при производстве по делам об административных правонарушениях, в том числе обстоятельств, смягчающих либо отягчающих административную ответственность;

Нередки случаи, когда в нарушение ч. 1, 2 ст. 4.1 КоАП РФ при рассмотрении дела об административном правонарушении в постановлении не указываются сведения о наличии обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность, и, наоборот, в качестве таковых указываются обстоятельства, не предусмотренные законом. Так, например, в постановлении № 1026000-558/2014 Калининградской таможни, вынесенном в отношении гражданина Литвы П. по ч. 1 ст. 16.3 КоАП РФ, необоснованно учтено в качестве отягчающего административную ответственность обстоятельство – повторное совершение однородного административного правонарушения. При этом имелось ввиду постановление, вынесенное в отношении этого гражданина, однако на момент вынесения второго постановления предыдущее постановление не вступило в законную силу, в связи с чем, не могло быть учтено в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность¹.

Есть примеры, когда таможенным органом в качестве обстоятельств, отягчающих административную ответственность, неправомерно учитываются обстоятельства, не указанные в ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ. Так,

¹ Там же.

например, при вынесении постановления Шереметьевской таможней и назначении наказания гражданке О. таковыми обстоятельствами признаны: предназначение перемещенных товаров не для личного пользования, а также игнорирование обязанности явиться на рассмотрение дела об административном правонарушении по вызову государственного органа. Правовым последствием произвольно истолкованных отягчающих обстоятельств явилось назначение гражданке более строгого административного наказания¹.

– недопустимость доказательств по делам об административных правонарушениях.

«Краеугольным камнем» в сфере таможенного регулирования стоит проблема надлежащей оценки собранных доказательств в рамках административно-деликтного производства. При рассмотрении дела таможенным органом вопросы об их допустимости не рассматриваются и не исследуются. Особенно это касается оценки заключений товароведческой экспертизы в качестве доказательства по делу об административном правонарушении. Так, например, при рассмотрении дела и вынесении постановления № 10716000-154/2014 в отношении ООО «Н» по ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ должностное лицо Уссурийской таможни при определении размера назначенного юридическому лицу административного штрафа исходило из стоимости предмета правонарушения согласно заключению эксперта. Однако выводы эксперта о рыночной стоимости товаров документально не подтверждены, так как не содержат доказательств исследования экспертом потребительского рынка, а также описания произведенных им расчетов, что не позволяет проверить обоснованность и достоверность выводов эксперта о стоимости товаров. Таким образом, рыночная стоимость незадекларированных товаров, от величины которой исчисляется размер административного штрафа, достоверно не определена и

¹ Письмо ФТС России от 21 марта 2016 года № 18-19/12580 «О направлении обзора» // Документ опубликован не был.

документально не подтверждена. Это явилось основанием для отмены постановления по протесту Приморской транспортной прокуратуры¹.

По аналогичным основаниям Химкинским городским судом Московской области отменены: постановление Шереметьевской таможни в отношении Стрельниковой Г.А. по ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ; постановление № 10005000-1381/2014 Шереметьевской таможни в отношении гражданина Китая У Цзишу по ч.1 ст.16.2 КоАП РФ; постановление № 10005000-512/2015 Шереметьевской таможни в отношении Ануфриева А.В. по ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ; постановление № 10005000-661/2014 Шереметьевской таможни в отношении Маниовича М. по ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ; постановление № 10005000-3364/2014 Шереметьевской таможни в отношении Рябчикова А.В. по ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ².

Анализ правоприменительной деятельности таможенных органов выявляет проблему соблюдения процессуальных сроков, при осуществлении административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования. Так, в научных исследованиях рассматривался вопрос о применении сроков давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере таможенного регулирования. Интерес к этой проблеме непосредственно связан с установленными таможенным законодательством сроками проведения таможенного контроля после выпуска товаров. Согласно таможенному законодательству «таможенные органы проводят таможенный контроль после выпуска товаров в течение трех лет с момента окончания нахождения товаров под таможенным контролем»³. Однако КоАП РФ за нарушения в сфере таможенного регулирования устанавливает срок давности привлечения к

¹ Письмо ФТС России от 07 августа 2015 года № 18-12/38487 «О направлении обзора» // Документ опубликован не был.

² Судебные и нормативные акты Российской Федерации. Суды общей юрисдикции // сайт: URL: <http://sudact.ru/regular/court/malQd4OKA15r/?page=11> (дата обращения 01.04.2016).

³ См.: ч. 2 ст. 164 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

административной ответственности в два года¹. В целях устранения противоречий исследователями предлагается унифицировать срок давности привлечения к административной ответственности. Так, например, О.В. Гречкина предлагает ограничить срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение таможенного законодательства тремя годами². Однако с таким предложением трудно согласится так как, оно нарушает единый подход к определению сроков давности привлечения к административной ответственности, а исключения, как известно, быстро становятся правилами. Поэтому к вопросу об увеличении срока давности привлечения к административной ответственности следует подходить достаточно взвешенно. Очевидно, что административные правонарушения (в том числе и таможенные) менее вредны чем преступления, в том числе и по критерию общественной опасности, как обоснованно полагает Б.В. Россинский³. Дополнительным аргументом в пользу унифицированного подхода к определению сроков давности может служить и тот факт, что уголовное законодательство России за незначительные преступления, то есть за преступления небольшой тяжести, устанавливает срок давности в два года⁴.

Таможенное законодательство России со времен первых кодифицированных актов разделяло контрабанду товаров на административные правонарушения и преступления. Так, Таможенный кодекс СССР 1928 года впервые устанавливает срок давности привлечения к ответственности за контрабанду товаров (которую он называет «простой

¹ См.: ч. 1 ст. 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

² См., например, Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: монография. – М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 138-139.

³ Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций. – М.: Норма, 2004. – С. 1.

⁴ См.: п. «а» ч. 1 ст. 78 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30.03.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

контрабандой»). «Штраф не может быть наложен, если со времени совершения простой контрабанды до момента ее обнаружения прошло более трех лет (ст. 170)»¹. Впоследствии Таможенный кодекс 1964 года разграничивает контрабанду на административно-наказуемую и уголовно-наказуемую и детализирует сроки давности привлечения за нарушение таможенных правил. Согласно кодексу постановление о назначении штрафа за совершение административного правонарушения не может быть вынесено, если со дня нарушения прошло более двух месяцев; постановление о взыскании стоимости предметов уголовно-наказуемой контрабанды должно быть вынесено не позднее трех лет.

Как выше отмечалось, Таможенный кодекс 2003 года не содержал положения, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем, таможенным законодательством того времени устанавливался срок проведения таможенного контроля после выпуска товаров (проверка достоверности сведений после выпуска товаров и (или) транспортных средств) в один год со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем².

Увеличение в настоящее время до трех лет срока проведения таможенного контроля после выпуска товаров, на наш взгляд, предоставляет таможенным органам избыточную сферу усмотрения, что, в свою очередь, не устраняет риски недобросовестного применения механизмов административной ответственности. А лоббируемое, в угоду ведомственным интересам, увеличение сроков давности привлечения за административные правонарушения в сфере таможенного регулирования, однозначно влечет «продление периода неопределенности, в отношении оценки административными органами правомерности поведения субъекта

¹ Таможенный кодекс СССР от 19 декабря 1928 г. // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1929. № 1 (Отдел первый). Ст. 2.

² Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ (утратил юридическую силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 206.

предпринимательской деятельности, что повышает риски и издержки таких субъектов»¹. Анализ деятельности таможенных органов по осуществлению таможенного контроля после выпуска товаров за последние три года (за период с октября 2014 года по март 2016 года), свидетельствует о довольно низкой результативности проверочных мероприятий. Всего за данный период было проведено 2161 проверочное мероприятие, в ходе проведения которых было возбуждено 87 дел об административных правонарушениях, что составляет 4% результативности².

Административное законодательство государств – членов Таможенного союза ЕАЭС по-разному устанавливает сроки давности привлечения к административной ответственности за таможенные правонарушения. Так, законодательства Республики Казахстан и Киргизии разделяют сроки давности привлечения к административной ответственности за таможенные правонарушения для физических и юридических лиц. В Республике Казахстан сроки давности привлечения к административной ответственности за таможенные правонарушения для физических лиц – 1 год со дня совершения правонарушения, для юридических лиц – 5 лет со дня совершения правонарушения³. В Кыргызской Республике сроки давности привлечения к административной ответственности за таможенные правонарушения для физических лиц – 6 месяцев со дня совершения правонарушения, для юридических лиц – 1 год со дня обнаружения правонарушения⁴. Без разделения на субъекты ответственности, но достаточно длинные сроки установлены в Республике Беларусь: срок

¹ Проект Кодекса об административных правонарушениях – старт новой судебной реформы? – Доклад о проекте КоАП РФ. // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»: сайт. URL: <https://ilr.hse.ru/> (дата обращения: 07.12.2015).

² См.: Итоги деятельности таможенных органов по осуществлению таможенного контроля после выпуска товаров. Результаты постконтроля за первый квартал 2016 года // Федеральная таможенная служба: сайт. URL: <http://www.customs.ru/> (дата обращения 29.04.2016).

³ Административный Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК // <http://normativ.kz/view/111421/>

⁴ Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 г. № 115 (в ред. 08.04.2016 г.) // <http://online.adviser.kg/>

давности привлечения к административной ответственности за таможенные правонарушения – 3 года со дня совершения правонарушения и 6 месяцев со дня обнаружения правонарушения¹. Как видим, большинство законодательных актов государств – членов Таможенного союза ЕАЭС устанавливают срок давности привлечения к административной ответственности за таможенные правонарушения в среднем в один год.

Приведенные аргументы позволяют сделать вывод о целесообразности сокращения срока давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере таможенного регулирования, что позволит сократить риски недобросовестного применения механизмов административной ответственности должностными лицами таможенных органов, а риски и издержки субъектов внешнеэкономической деятельности соответственно сократить. В этой связи, предлагается внести поправки в ч. 1 ст. 4.5. КоАП РФ о годичном сроке давности привлечения виновных лиц к административной ответственности за нарушение таможенного законодательства Российской Федерации. Подобное предложение не ухудшает положение делинквента и основывается на обобщении международной практики.

При этом следует заметить, что выявленные нарушения таможенного законодательства, за пределами срока давности в один год, не являются административными правонарушениями. Вместе с тем этот факт не лишает таможенные органы права во внесудебном порядке предъявлять требования о внесении таможенных платежей и пени за выявленную просрочку их уплаты в пределах установленного таможенным законодательством трехлетнего срока проведения таможенного контроля после выпуска товаров. Кроме того, сохраняется возможность в судебном порядке взыскать с лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, установленные законом обязательные таможенные платежи.

¹ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З // http://kodeksy-by.com/koap_rb.htm

Подобные действия осуществляются в порядке гражданского, либо арбитражного судопроизводства и не требуют осуществления административно-деликтных процедур. Соответственно, предложение о сокращении срока давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере таможенного регулирования не ущемляет полномочия таможенных органов по осуществлению контрольных функций по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами, а также по соблюдению требований таможенного законодательства Таможенного союза ЕАЭС и законодательства Российской Федерации лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела.

§ 2. Применение мер административной ответственности за нарушения в сфере таможенного регулирования¹

Деятельность таможенных органов в сфере таможенного регулирования, направленная на борьбу с преступлениями и административными правонарушениями, – это комплекс согласованных правовых, организационно-управленческих, социально-психологических, материально-технических, оперативно-розыскных и кадровых мер. Прежде всего, она предполагает выявление противоправных деяний, их пресечение на ранних стадиях проявления, расследование фактов совершенных административных правонарушений и применение к виновным лицам мер административной ответственности. Причем деятельность эта должна осуществляться на основе принципов законности, гласности, равенства перед законом, соблюдения конституционных прав и свобод граждан, уважения их

¹ Текст данного параграфа использован в рамках государственного задания по проведению научно-исследовательской работы кафедрой административного права и процесса Юридического факультета им. М.М. Сперанского РАНХиГС по теме «Законодательство об административной ответственности в Российской Федерации: проблемы реформирования». 2016 г. НИР_РАНХиГС_Госзадание_2016_тема№7.2 // РАНХиГС: сайт. URL: <http://www.ranepa.ru> (дата обращения 30.11.2016).

национальной самобытности, религиозных убеждений, других традиций и обычаев¹.

Проблемам административной ответственности посвящено достаточно много исследований, значительная часть которых признает административную ответственность в качестве одного из видов административного принуждения². Разделяя эту научную позицию, отметим, что установленная законом ответственность за нарушение таможенных правил, являясь разновидностью административной ответственности, о чем свидетельствуют следующие характеризующие её признаки:

- 1) устанавливается административно-правовыми нормами;
- 2) применяется как органами административной юрисдикции, так и в порядке административного судопроизводства;
- 3) основанием административной ответственности является административное правонарушение, определяемое дефинитивной нормой ст. 2.1 КоАП РФ как противоправное, виновное и наказуемое деяние;
- 4) субъектом административной ответственности могут быть не только физические лица, но и юридические лица. Юридические лица подлежат ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств³.
- 5) административной ответственности присуще «двусубъектность

¹ Ческидова С.А. Особенности правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации // *European Social Science Journal*. 2014. Т. 1 № 9. С. 461-465.

² См., например, Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. – М.: НОРМА, 2004. – С. 1; Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 5-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – С. 400; Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1957. – с. 69; Бахрах Д. Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук – М., 1972. – С. 12; Горбуза А. Д., Сухарян Е. А. Кодификация законов об административной ответственности // *Советское государство и право*. – 1979. – № 9. – С. 123-127; Салищева Н. Г., Вагильски Г. В. Развитие законодательства об административной ответственности // *Правоведение*. – 1981. – № 3. – С. 3-12 и др.

³ Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 5-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – С. 401.

ответственности»¹.

Особенности применения мер административной ответственности за нарушения в сфере таможенного регулирования обусловлены тем, что за нарушение таможенных правил применяются далеко не все виды административных наказаний, установленных ст. 3.2 КоАП РФ, а лишь те из них, которые предусмотрены санкцией соответствующей правовой нормы.

В соответствии с действующим законодательством за нарушение таможенных правил применяются следующие виды административных наказаний: 1) предупреждение, 2) административный штраф, 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, относящаяся к исключительной компетенции суда².

Назначение наказания, в виде конфискации предмета административного правонарушения за нарушения таможенных правил, породило трудности в процессе её применения и стало предметом рассмотрения проблемных вопросов Конституционным Судом Российской Федерации в 1997, 1998, 1999, 2001, 2006, 2011 годах³. Толкование конституционно-правового смысла этой меры административного наказания, изложенное в решениях Конституционного Суда РФ разных лет, к сожалению, не избежало определенных противоречий. Первоначально (в 1997 году)⁴ право назначения конфискации товаров и транспортных средств

¹ См.: ч. 3 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

² См.: ч. 1 ст. 3.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

³ См. подробнее, Гречкина О.В. Правовые позиции судебной власти по вопросу перемещения товаров через таможенную границу Российской Федерации // Теория и практика административного права и процесса: Материалы шестой Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (пос. Небуг Краснодарского края, 7-9 октября 2011 г.). В 2-х частях: Часть II /Отв. Ред. Проф. В.В. Денисенко, доц. А.Г. Эртель. – Краснодар: изд-во ИП Солодовникова А.Н., 2011. – С. 18-22.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 1997 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 21. Ст. 2542.

признавалось за таможенными органами, впоследствии (в 1998 году)¹ высшая судебная инстанция закрепляет исключительную компетенцию судебных органов по применению конфискации товаров и транспортных средств, но (в 1999 году)² этот орган судебного надзора посчитал допустимой конфискацию имущества, явившегося орудием или средством совершения либо непосредственным объектом таможенного правонарушения, независимо от того, находятся ли соответствующие товары и транспортные средства в собственности совершившего его лица. Через два года в 2001 году Конституционный Суд Российской Федерации уточнил свою позицию, признав невозможным конфискацию товаров и транспортных средств у лиц, приобретших их в собственность в ходе оборота на территории Российской Федерации, если эти лица не были участниками таможенных отношений и не знали и не должны были знать о незаконности ввоза³.

За этим решением Конституционного Суда Российской Федерации последовали соответствующие изменения в законодательстве об административных правонарушениях⁴. В результате из перечня субъектов ответственности за приобретение незаконно ввезенных на таможенную территорию Российской Федерации товаров и (или) транспортных средств были исключены граждане (ст. 16.21 КоАП РФ).

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М.Гагловой и А.Б.Пестрякова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 12. Ст. 1458.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества "Сибирское агентство "Экспресс" и гражданина С.И.Тененева, а также жалобой фирмы "Y. & G. Reliable Services, Inc." // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 21. Ст. 2669.

³ На данную правовую позицию КС РФ ссылается также Сургутскова А.В. Административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил: дис... канд. юрид. наук. - Омск, 2011 – С. 54.

⁴ Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Таможенный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3533.

На этом непоследовательные и противоречивые решения Конституционного Суда Российской Федерации не закончились. В 2011 году. Суд признает не соответствующим Конституции Российской Федерации возможность назначения конфискации орудия совершения административного правонарушения, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному виновным в его совершении. Такая правовая позиция была выражена Судом, относительно правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 8.28 КоАП РФ¹. При этом Суд применил оговорку и допустил конфискацию имущества, послужившего орудием или предметом таможенного правонарушения и не являющегося собственностью лица, его совершившего. Таким образом, с 2013 года² согласно ч.4 ст. 3.7 КоАП РФ закон допускает конфискацию орудия совершения или предмета административных правонарушений (предусмотренных главой 16-ой КоАП РФ), принадлежащих на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в судебном порядке виновным в его совершении.

По этому поводу исследователи высказывают мнение, что Конституционный Суд Российской Федерации вместе с законодателем пытаются регулировать вопросы частной собственности, при этом разграничивая конфискацию предметов и товаров по видам правонарушений³. Заметим, что отечественное законодательство не всегда

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2011 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СтройКомплект»» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2769.

² Федеральный закон от 30 декабря 2012г. № 314-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.7 и 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7639.

³ Гараев А.А.. Административная конфискация. // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 8. - С. 788-796.

однозначно относилось к данному виду административного наказания. Так, КоАП РСФСР 1984 года включал норму, в которой говорилось, что «конфискован может быть лишь предмет, находящийся в личной собственности нарушителя, если иное не предусмотрено законодательными актами СССР»¹.

По этому поводу сравнительный анализ административного законодательства государств – членов Таможенного союза ЕАЭС приводит к поучительным выводам об уважении права собственности. Так, в законе Республики Казахстан прямо указано, что «конфискации подлежит лишь предмет, являющийся собственностью нарушителя, если иное не предусмотрено Особенной частью кодекса»². В свою очередь, санкции статей, устанавливающих ответственность за правонарушения в сфере таможенного дела, установленные Особенной частью кодексов Республики Казахстан и Таджикистан, не содержат указаний на возможность конфискации предметов правонарушения у собственника, не являющегося нарушителем.

Закон Республики Беларусь хотя и устанавливает возможность конфискации предметов и орудий административного правонарушения, независимо от того, в чьей собственности они находятся, однако для товаров, «являющихся предметом административного таможенного правонарушения, приобретенных после его совершения на территории Республики Беларусь лицом, не совершавшим это административное правонарушение», в определенных случаях конфискация не применяется³.

На наш взгляд, решения Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствуют о сложной правовой природе данной проблемы и отсутствии у КС РФ единой правовой позиции, определяемой, скорее всего,

¹ См.: ст. 29 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

² См.: ст. 45 Административного Кодекса Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК // <http://normativ.kz/view/111421/>.

³ См.: ст. 6.10 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З // http://kodeksy-by.com/koap_rb.htm

поиском баланса законных интересов различных субъектов права (публичных и частных), которые КС РФ пока безуспешно пытается найти. Возможность применения «к таможенным правонарушениям назначение наказания, в виде конфискации имущества, послужившего орудием или предметом таможенного правонарушения и не являющегося собственностью лица, его совершившего» не может и не должна нарушать прав невиновных лиц, в противном случае, требование законности подменяется в угоду практической целесообразности.

Проблема дифференциации конфискации, как меры административного наказания в инициативных законопроектах об административных правонарушениях вообще не рассматривается. В одних случаях, законопроект устанавливает, что конфискация может быть применена только в отношении физического или юридического лица, являющегося собственником данных вещей и совершившего административное правонарушение, если иное не предусмотрено Особенной частью настоящего Кодекса¹. В другой ситуации законопроект категорически исключает возможность конфискации «орудия или предмета административного правонарушения, принадлежащих на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в судебном порядке виновным в его совершении»².

Заметим, что вопрос о приведении национальных законодательств «в соответствии с Таможенным кодексом таможенного союза и положениями статьи 2 Договора о создании единой таможенной территории и

¹ См.: ч. 2 ст. 39 Проекта Федерального закона № 917598-6 «Кодекс РФ об административной ответственности» (внесен депутатом ГД РФ А.А. Агеевым) // Консультант Плюс. Сайт: URL : http://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan (дата обращения 28.12.2015).

² См.: ч. 4 ст. 4.9 Проекта Федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (внесен депутатами ГД РФ В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским) // Консультант Плюс. Сайт: URL : http://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan (дата обращения 28.12.2015).

формировании таможенного союза от 6 октября 2007 года»¹ был поставлен перед государствами-членами Таможенного союза еще в 2010 году. На наш взгляд, в этом вопросе более обоснованным и продуманным представляется позиция белорусского законодателя. Следует также поддержать позицию российских ученых, предлагающих исключить административное наказание в виде конфискации материальных объектов у лиц, не совершавших таможенные правонарушения, если виновными признаются делинквенты, не являющиеся собственниками таких товаров или предметов.

В этой связи предлагается в ст. 3.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях внести следующие изменения:

1) в части 4 слова «за исключением административных правонарушений в области таможенного дела (нарушения таможенных правил), предусмотренных главой 16 настоящего Кодекса» исключить;

2) часть 4 дополнить абзацем «Конфискация товаров, являющихся орудием или предметом административного правонарушения в сфере таможенного регулирования, приобретенных после его совершения на территории Российской Федерации лицом, не привлеченным к административной ответственности за данное правонарушение и не признанным в судебном порядке виновным в его совершении, не применяется».

Проблема конфискации орудия и предмета правонарушения состоит не только в том, возможно или невозможно ее применять, но и в том, когда и за какие правонарушения допустимо применять наказание в виде конфискации. Представляется, что в целях соблюдения принципов соразмерности и справедливости наказания, установленных положениями ст. 55 Конституции Российской Федерации, следует ограничить включение конфискации в

¹ Решение Комиссии таможенного союза ЕврАзЭС от 20 мая 2010 г. № 267 «О ходе приведения национальных законодательств Сторон в соответствие с Таможенным кодексом таможенного союза» // Евразийская экономическая комиссия: сайт. URL: http://www.tsouz.ru/KTS/KTS16/Pages/R_267.aspx (дата обращения 01.04.2016).

санкции, предусматривающие ответственность за правонарушения в сфере таможенного регулирования, влияющее на имущественное и финансовое положение юридических лиц, а также на условия осуществления ими внешнеэкономической деятельности.

Глава 16-я Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях содержит 24 статьи, предусматривающих административную ответственность за правонарушения в сфере таможенного регулирования, в том числе в 12-ти статьях (18 составов правонарушений) предусмотрено наказание в виде конфискации предмета административного правонарушения, что составляет 50% от их общего количества¹. В качестве иллюстрации можно назвать такие составы, как:

- ч. 1-3 ст. 16.1. «Незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки»;

- ч. 1-3 ст. 16.2 «Недекларирование либо недостоверное декларирование товаров»;

- ч. 2 ст. 16.3 «Несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза или в Российскую Федерацию и (или) вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза или из Российской Федерации»;

- ст. 16.4 «Недекларирование, либо недостоверное декларирование физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов»;

- ст. 16.7 «Представление недействительных документов, при совершении таможенных операций»;

- ч. 1 ст. 16.9. «Недоставка, выдача (передача) без разрешения таможенного органа, либо утрата товаров или недоставка документов на

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 09.03.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.03.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

них»;

- ст. 16.16 «Нарушение сроков временного хранения товаров»;
- ч. 1 ст. 16.18 «Невывоз, либо неосуществление обратного ввоза товаров и (или) транспортных средств физическими лицами»;
- ч. 1-3 ст. 16.19 «Несоблюдение таможенной процедуры»;
- ч. 1 ст. 16.20 «Незаконное пользование или распоряжение условно выпущенными товарами, либо незаконное пользование арестованными товарами»;
- ст. 16.21 «Незаконное пользование товарами, их приобретение, хранение, либо транспортировка»;
- ч. 2 ст. 16.24 «Незаконные операции с временно ввезенными транспортными средствами».

К применению административного наказания в виде конфискации законы государств – членов Таможенного союза ЕАЭС подходят более осторожно. Так, закон Республики Беларусь содержит 16 статей, включающих административные правонарушения в сфере таможенного регулирования, в том числе в 6-ти статьях (11 составов правонарушений) применяется наказание в виде конфискации предмета административного правонарушения (что составляет 37% от общего количества статей). В законе Республики Казахстан из 37 статей, включающих административные правонарушения в сфере таможенного регулирования, в 11-ти статьях (13 составов правонарушений) применяется наказание в виде конфискации предмета административного правонарушения (что составляет 29% от общего количества статей). В законе Кыргызской Республики из 46 статей, включающих в себя административные правонарушения в сфере таможенного регулирования, в 11-ти статьях (12 составов правонарушений) применяется наказание в виде конфискации предмета административного правонарушения (что составляет 24% от общего количества статей).

Заметим, что предложенные к избирательной кампании проекты Кодексов об административной ответственности также содержат более

либеральный подход к данному виду административного наказания. Так, проект Кодекса (внесен депутатами ГД РФ В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским) содержит 12 статей (17 составов правонарушений), в которых применяется наказание в виде конфискации предмета административного правонарушения¹. Другой проект Кодекса, внесенный депутатом ГД РФ А.А. Агеевым, содержит 10 статей (12 составов правонарушений), в которых применяется наказание в виде конфискации предмета административного правонарушения². В этой связи, ожидаемым результатом третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях должно быть обеспечение соразмерности и адекватности наказания за совершенные правонарушения, в зависимости от степени опасности, экономического ущерба и последствий.

К составам противоправных деяний, предусмотренным КоАП РФ и требующих повышенного внимания, таможенные органы относят правонарушения, предусмотренные ст.ст. 16.1, 16.2, 16.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³. Однако за такие правонарушения, как, например, предусмотренные ч. 3 ст. 16.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях - «Сообщение в таможенный орган недостоверных сведений о количестве

¹ Проект Федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (внесен депутатами ГД РФ В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским) // Консультант Плюс. Сайт: URL : http://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan (дата обращения 28.12.2015).

² Проект Федерального закона № 917598-6 «Кодекс РФ об административной ответственности» (внесен депутатом ГД РФ А.А. Агеевым) // Консультант Плюс. Сайт: URL : http://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan (дата обращения 28.12.2015).

³ См.: Итоги правоохранительной деятельности таможен СЗТУ за I полугодие 2015 года // Виртуальная таможня. Таможенно-логистический портал: сайт. URL: <http://vch.ru/event/category/111.html?year=2015&month=7> ; Дальневосточные таможенники подвели итоги работы в 2014 году. Информация Дальневосточного таможенного управления ФТС России от 30 января 2015 г. // Виртуальная таможня. Таможенно-логистический портал: сайт. URL: <http://vch.ru/event/category/111.html?year=2015&month=7>; Северо-Западная оперативная таможня: подведены итоги работы за 9 месяцев 2015 года // Виртуальная таможня. Таможенно-логистический портал: сайт. URL: <http://vch.ru/event/category/111.html?year=2015&month=7>.

грузовых мест, об их маркировке, о наименовании, весе брутто и (или) об объеме товаров при прибытии на таможенную территорию Таможенного союза, убытии с таможенной территории Таможенного союза либо помещении товаров под таможенную процедуру таможенного транзита или на склад временного хранения путем представления недействительных документов либо использование для этих целей поддельного средства идентификации или подлинного средства идентификации, относящегося к другим товарам и (или) транспортным средствам»¹, - на наш взгляд, существует реальная потребность смягчения административных санкций. Более того, обращает на себя внимание явная диспропорция, существующая между наказанием для граждан - от одной тысячи рублей до конфискации предметов административного правонарушения и наказанием, предусмотренным для юридических лиц, - от пятидесяти тысяч рублей до конфискации предметов административного правонарушения.

Критически анализируя данный состав правонарушения, Е.А. Антонова указывает на его формальный состав, подчеркивая при этом, что «угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в пренебрежительном отношении юридического лица к исполнению своих обязанностей в сфере соблюдения таможенных норм и правил при перемещении товаров через границу»². Справедливость этого утверждения тем более не вызывает возражений, если обратиться к ч. 4 ст. 16.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, где обнаруживается, что деяние признается виновно совершенным не за «сообщение», а за «представление в таможенный орган недействительных

¹ Такая же ссылка делается в учебном пособии Зубач А.В., Сафоненков П.Н. Выявление и основы расследования административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов. - М.: ИЦ Интермедия, 2014. - 132 с.; Зарубин Н.Н. Совершенствование административной ответственности за незаконное перемещение товаров через таможенную границу: дис...канд. юрид. наук. - Люберцы, 2013 - С. 84.

² Антонова Е.Ю. Концептуальные основы корпоративной (коллективной) уголовной ответственности. - М.: ООО «Юридический пресс-Центр», 2011. С. 237.

документов». Причем санкция статьи не предусматривает наказание в виде конфискации по гораздо более широкому спектру недостоверных сведений. Очевидно, что «в других случаях, не указанных в диспозиции ч. 3 ст. 16.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, сообщение таможенному органу недостоверных сведений не образует состав рассматриваемого правонарушения. Заявление недостоверных сведений или представление недействительных документов, например, при декларировании товаров подлежит квалификации по ч. 2 и 3 ст. 16.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹. Уточнение изложенных нюансов приводит к выводу о том, что применение конфискации за правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 16.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, является чрезмерно суровой мерой, не вполне согласующейся с целями наказания и во многом противоречащей принципам справедливости и соразмерности ответственности характеру совершенного деяния.

Так же вызывает сомнения в обоснованности применения конфискации за деяние, выразившееся в «нарушении сроков временного хранения товаров», предусмотренное ст. 16.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В этой ситуации поведение делинквента любом случае влечет неблагоприятные правовые последствия для лиц в виде задержания товаров², с последующей реализацией невостребованных товаров³, либо административную ответственность за нарушение сроков подачи таможенной декларации, предусмотренную ст. 16.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Нередки в практике случаи, когда соблюдение срока временного хранения может не зависеть от лица, например, когда лицом

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 11-18. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. д-ра юрид. наук, профессора Б.В. Россинского. – М.: «Библиотечка РГ», 2014. С.625.

² См.: ч. 3 ст. 170 Таможенного кодекса таможенного союза.

³ См.: ст. 148 Таможенного кодекса таможенного союза.

поданы таможенному органу все необходимые документы, но товары не помещены под завершающее временное хранение таможенную процедуру до истечения срока временного хранения, поскольку таможенным органом не выполнены необходимые проверочные мероприятия. Если вновь прибегнуть к сравнительному анализу законодательства государств – членов Таможенного союза ЕАЭС, то не трудно заметить, что за данное правонарушение только закон Кыргызской Республики предусматривает наказание в виде конфискации¹, тогда как законы Казахстана, Беларуси не предусматривают такого наказания за данное правонарушение.

Аналогичным образом можно рассуждать и по поводу правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 16.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях - «Незавершение в установленные сроки таможенной процедуры, в отношении которой установлено требование о ее завершении», за которое может быть назначено наказание в виде конфискации предметов административного правонарушения. В данном случае точно также наступают неблагоприятные правовые последствия для лиц в виде задержания товаров², с последующей реализацией невостребованных товаров³, либо административную ответственность за нарушение сроков подачи таможенной декларации.

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости корректировки законодательства, исключаящей такой вид административного наказания как конфискация предметов административного правонарушения из санкций ч. 3 ст. 16.1, 16.16, ч. 3 ст. 16.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Многочисленные, а ряде случаев не продуманные, изменения и дополнения действующих нормативных правовых актов об

¹ См.: ст. 504-10 Закон Кыргызской Республики от 31 декабря 2014 г. № 184 «О таможенном регулировании в Кыргызской Республике» (в ред. 08.04.2016 г.) // сайт. URL: <http://online.adviser.kg/> (дата обращения: 20.04.2016).

² См.: ч. 3 ст. 208 Таможенного кодекса таможенного союза.

³ См.: ст. 148 Таможенного кодекса таможенного союза.

административных правонарушений, касающиеся как материальных, так и процессуальных норм, свидетельствуют о дефектах законодательного процесса, серьезных упущениях в законодательной технике при разработке юридических документов, что ставит правоприменителя в затруднительное положение и вызывает очередную активность законодателя. В последнее время наметилась негативная тенденция усиления репрессии, особенно заметной в области применения штрафных санкций за целую разновидность административных правонарушений, что тем более странно, если учесть провозглашенный государством курс на общую гуманизацию юридической ответственности. Многие законопроекты, внесенные в Государственную Думу, отличает усиление государственного принуждения, в том числе и в сфере таможенного регулирования, и практически полное отсутствие мер стимулирования законопослушания, а также профилактических мер воздействия.

Тенденции изменения законодательства об административных правонарушениях последнего времени свидетельствуют о последовательном и планомерном усилении административной ответственности за правонарушения, в том числе за правонарушения в сфере таможенного регулирования.

Складывается масштабная ситуация, когда административное наказание превращается в инструмент чрезмерного ограничения прав граждан, несовместимого с требованиями соблюдения принципа справедливости наказания и соразмерности наказания характеру совершенного деяния, установленного положениями ст. 55 Конституции Российской Федерации

Представители науки административного права неоднократно критиковали усиление карательной составляющей ответственности, которая, как показывает практика, не приводит к ощутимому снижению

административной деликтности¹. Соглашаясь с таким мнением, профессор Б.В. Россинский утверждает, что увеличение размеров административных штрафов в первый период времени (примерно от 6 месяцев, а иногда до одного года) вызывает снижение числа нарушений, однако, в последующем наступает постепенное привыкание правонарушителей к новым санкциям². Негативное отношение к резкому увеличению размеров административного штрафа прослеживается также в правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко»³. Отмечая это, профессор А.П. Шергин указывает, что в таком случае административный штраф превращается «в инструмент чрезмерного ограничения права собственности граждан, несовместимого с требованиями справедливости при назначения административного наказания»⁴.

¹ См., например, См.: Антонов С. Н., Бертуш С. И., Молчанов П. В. Некоторые вопросы совершенствования административного законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения // Безопасность дорожного движения. Сборник научных трудов. Выпуск 9. М.: НИЦ БДД МВД России, 2008. С.54.

² Россинский Б.В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс, 2014, № 5. С. 8-17.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 8. Ст. 868; на данное решение КС РФ также ссылаются Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. - М.: СТАТУТ, 2014 – С. 64.

⁴ Шергин А.П. Общее и особенное в административно-деликтном праве // Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления): Сборник научных трудов. - М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. С. 129.

Изложенное ставит в повестку дня решение проблемы корректировки вектора совершенствования законодательства об административной ответственности, как задачу государственной значимости. В настоящее время, становится совершенно очевидным, что одним лишь усилением репрессии проблему борьбы с административными правонарушениями в сфере таможенного регулирования решить не удастся. Нужна последовательная, продуманная стратегия, рассчитанная на длительную перспективу.

Определенным и недостаточно используемым резервом обладает такая мера воздействия, как предупреждение, но в нем преобладает профилактическая составляющая и в этой части она дает шанс виновному лицу изменить свое поведение, но ни в коей мере не должна рассматриваться, как беспомощность государства в противодействии административным правонарушениям.

Представляется, что для приведения размеров административных штрафов, устанавливаемых для юридических лиц, в соответствие с конституционными требованиями могут использоваться различные способы, например, такие как:

- снижение минимальных размеров административных штрафов;
- установление более мягких альтернативных санкций;
- введение дифференциации размеров административных штрафов для различных категорий юридических лиц.

Немаловажным условием для разрешения данной проблемы, на наш взгляд, является расширение возможностей применения наказания в виде предупреждения.

Следует заметить, что в действующем законодательстве об административных правонарушениях в сфере таможенного регулирования предупреждение, как мера административной ответственности достаточного распространения не получила. В частности Кодекс Российской Федерации об

административных правонарушений не предусматривает для юридических лиц такого наказания.

На это сетует и таможенное ведомство, отмечая, что «в практике нередко встречаются случаи, когда представители впервые совершивших правонарушение юридических лиц признают вину в совершении правонарушения, готовы устранить причины и условия, способствующие правонарушению, возместить причиненный ущерб, но в силу отсутствия в законе института упрощенного порядка привлечения к ответственности юридических лиц таможенные органы вынуждены осуществлять полное производство»¹.

Заметим, что в вопросе о возможности применения наказания в виде предупреждения к юридическим лицам значимыми являются два условия: совершение правонарушения впервые и незначительность правонарушения (*хотя само понятие «незначительность» в законе не определено – прим. С.Ч.*). К примеру, вопрос о применении наказания в виде предупреждения С.А. Мустафина увязывает с «состоянием наказанности», при котором административное наказание в виде предупреждения, не может быть назначено лицу до истечения одного года, со дня окончания исполнения постановления о назначении предыдущего административного наказания»².

Представляется, что предупреждение в качестве меры наказания может применяться к юридическим лицам, в том числе к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившим впервые правонарушения, не представляющие существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. К таковым можно отнести такие, как: ч. 3 ст. 16.1; ст. 16.5; ч. 2 ст. 16.6; ч. 2 ст. 16.9; ст. 16.10; ст.

¹ Письмо Федеральной таможенной службы Российской Федерации от 27 мая 2014 г. № 01-13/24256 «О направлении предложений» // Документ официально опубликован не был. Архив Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

² Мустафина С. А. Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил): вопросы квалификации и назначения наказаний: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011 – С. 16.

16.12; ст. 16.13; ст. 16.14; ст. 16.15; ч. 3 ст. 16.19; ч. 3 ст. 16.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, отметим, что положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не проводят каких-либо различий между юридическими лицами. В результате для отдельных коммерческих организаций, относящихся, к примеру, к субъектам малого предпринимательства, осуществляющих социальные, культурные, образовательные, научные и другие функции некоммерческих организаций, привлечение к административной ответственности сопровождается такими существенными обременениями, которые могут оказаться для них непосильными и привести к самым серьезным, вплоть до вынужденной ликвидации, последствиям.

Характерной особенностью санкций правовых норм, помещенных в главу 16-ой КоАП РФ, предусматривающую ответственность за правонарушения в сфере таможенного регулирования, является отсутствие дифференциации видов наказаний для субъектов внешнеэкономической деятельности. Согласно примечанию к статье 61.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за административные правонарушения, предусмотренные в ней, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность наравне с юридическими лицами.

В этом вопросе справедливую озабоченность высказывает Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, который обращается в связи с такой ситуацией к главе государства с просьбой облегчить участь малого предпринимательства при назначении административного наказания в виде штрафа. Применение равных административных штрафов, без учета особенностей субъекта ответственности, полагает защитник, особенно при отсутствии тяжких

последствий правонарушения, препятствует развитию малого бизнеса и содействует уходу предпринимателей в теневой сектор экономики¹.

В этой связи, представляется необходимым внести следующие поправки в содержание главы 16-ой Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

1) исключить пункт 1 из примечания к ст. 16.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

2) в качестве альтернативного наказания для юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, ввести предупреждение в санкции ч. 3 ст. 16.1; ст. 16.5; ч. 2 ст. 16.6; ч. 2 ст. 16.9; ст. 16.10; ст. 16.12; ст. 16.13; ст. 16.14; ст. 16.15; ч. 3 ст. 16.19; ч. 3 ст. 16.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

3) в санкции статей 16-ой главы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях включить наказания в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, существенно в меньшую сторону отличающиеся от наказаний, установленных для юридических лиц.

Таким образом, законодательство об административных правонарушениях, регулирующее вопросы применения мер административной ответственности за нарушения в сфере таможенного регулирования, нуждается в корректировке. В целях его совершенствования следует руководствоваться положениями ст. 55 Конституции Российской Федерации, а также принципами соразмерности и справедливости наказания, его соответствия характеру содеянного. Конкретнее могут рассматриваться следующие предложения:

¹ Письмо Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей от 27 ноября 2015г. № УПП/04640 // Документ официально опубликован не был. Архив Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

– исключить назначение наказания в виде конфискации товаров у лиц, не являющихся собственниками таких товаров и не совершавших таможенные правонарушения;

– из санкций ч. 3 ст. 16.1, 16.16, ч. 3 ст. 16.19 КоАП РФ, исключить наказание в виде конфискации предметов административного правонарушения;

– ввести дифференциацию административных наказаний для таких субъектов внешнеэкономической деятельности, как лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридические лица;

– предусмотреть возможности назначения административного наказания в виде предупреждения к юридическим лицам, в том числе к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившим правонарушения, не представляющие существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

§ 3. Основные направления совершенствования правового регулирования административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования

В настоящее время совершенствование правового регулирования административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования является перспективным направлением (научным и прикладным), получившим развитие в документах стратегического характера. Раскрывая причины низкой эффективности органов управления интеграцией ЕврАзЭС С.М. Степаненко отмечает, что в данном случае «решением проблемы является изменение содержания административной деятельности в сфере таможенного регулирования органов управления интеграцией», что, по его мнению, предполагает передачу этим органам

широких полномочий и «закрепления за ними юрисдикционных полномочий»¹.

Аналогичные проблемы существуют и на российском таможенном пространстве. По мнению Федеральной таможенной службы России стратегически разработанные комплексные меры в рамках «Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации»² позволят повысить эффективность проводимых мероприятий по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил. В этой связи разработаны основные стратегические направления развития таможенной службы Российской Федерации, которые включают в себя, в том числе, совершенствование правоохранительной деятельности таможенных органов, усиление борьбы с преступлениями и административными правонарушениями в сфере таможенного дела, направленными на повышение уровня экономической безопасности государства.

Согласно «Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации» основными задачами в этой области являются:

- организация эффективного противодействия международной преступности, в том числе терроризму, нарушению правил оборота наркотических средств и психотропных веществ, международной торговле контрафактной продукцией;
- эффективный обмен упреждающей информацией о признаках подготавливаемых преступлений, относящихся к компетенции таможенных органов, путем реализации межведомственного протокола обмена данными между Пограничной службой Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Федеральной таможенной службой, доступа таможенных

¹ Степаненко С.М. Административно-правовые аспекты межгосударственной таможенной интеграции в евразийском экономическом сообществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 10.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012г. № 2575-р (ред. от 15.04.2014) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 2. Ст. 109.

органов к сведениям о пересечении физическими лицами государственной границы Российской Федерации, к базам данных Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной налоговой службы и других федеральных органов исполнительной власти;

- укрепление взаимодействия с другими правоохранительными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации путем заключения соглашений о предоставлении доступа к ведомственным информационным базам данных для взаимного использования, а также посредством использования системы межведомственного электронного взаимодействия;

- внедрение электронных компонентов в систему оперативно-технического контроля товаров и транспортных средств, в ходе их доставки от таможенного органа в месте прибытия на таможенную территорию Таможенного союза до внутреннего таможенного органа, создание специализированных комплексов автоматической обработки биллинговой информации, а также аналитической обработки результатов оперативно-технических мероприятий;

- своевременное оснащение и переоснащение таможенных органов современными водными и воздушными судами, а также развитие инфраструктуры их базирования и ремонтной базы;

- создание условий для более эффективного использования кинологической службы в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;

- совершенствование структуры комплекса инженерно-технических сооружений Центральной таможни (Кинологического центра Федеральной таможенной службы);

- методической работы по применению уголовного, уголовно-процессуального и административного законодательства Российской Федерации;

- совершенствование внутриведомственного, межведомственного и

международного взаимодействия по борьбе с правонарушениями, отнесенными к компетенции таможенных органов, с коррупцией и международным терроризмом, незаконным оборотом объектов интеллектуальной собственности, наркотических средств и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и (или) через государственную границу Российской Федерации;

– повышение качества административного производства по делам об административных правонарушениях¹.

В свою очередь, повышение качества административного производства по делам об административных правонарушениях обусловлено превентивным совершенствованием правового регулирования данного производства. Эта задача выполнима в случае существенного реформирования законодательства об административных правонарушениях, в частности, Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В теории административного права по вопросу правового регулирования Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях существует множество различных мнений².

¹ Там же; текст использован Труниной Е.В. в диссертации «Административно-правовое регулирование таможенных отношений в Российской Федерации (современное состояние и концепция совершенствования) // текст размещен на сайте РАНХиГС: сайт. URL: <http://gapera.ru>. (дата обращения 01.04.2016).

² См., например, Салищева Н.Г. Проблемные вопросы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): Сборник ИГП РАН по материалам шестого круглого стола «Лазаревские чтения». – М.: Академический правовой университет, 2003. С. 140-146; Соловей Ю.П. К критике некоторых концептуальных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Материалы всероссийской научно-практической конференции (1 июня 2004 г.) / Под общ. ред. Ю.П. Соловья. – Омск: Омский юридический институт, 2004. С. 3-9; Бахрах Д.Н. КоАП РФ – достоинства и недостатки // Там же. С. 9-12; Россинский Б.В. О некоторых положениях КоАП РФ, связанных с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Там же. С. 60-66; Шергин А.П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы //

Во-первых, речь идет о принятии административно-процессуального кодекса. Так, М.Я. Масленников, отмечая, что об административно-процессуальном массиве (*т. е. процессуальной части производства по делам об административных правонарушениях - прим. С.Ч.*) «нельзя говорить в рамках КоАП РФ, он самостоятелен и требует самостоятельного закрепления в специальном федеральном законе в форме кодекса», предлагает структуру такого кодекса¹. Соглашаясь с его позицией, О.В. Гречкина, в то же время, критикует и высказывает замечания по предложенной структуре кодекса².

По мнению многих ученых, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях «исчерпал возможности его дальнейшего расширения»³. Наблюдавшийся в последнее время в сообществе правоведов и законодателей ускоренный пульс модернизации действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях породил множество научных публикаций. Большинство теоретиков выступают «за» принятие нового кодекса, указывают на теоретическую неразработанность, пробельность, особенно Особенной части действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, во многом обусловленную многочисленными изменениями и дополнениями⁴.

Во-вторых, разногласия наблюдаются по поводу смешанной кодификации материальных и процессуальных норм в действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, А.В. Кирин, защищая «предметное единство норм» административно-деликтного права, подчеркивает, что в системе административно-деликтного

Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М.: Юристъ, 2004. С.167-179 и др.

¹ Масленников М.Я. Административный процесс: теория и практика / Отв. ред. – д.ю.н., проф. А.С. Дугенец. – М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь». – 2008. – С. 283-287.

² Гречкина О.В. Еще раз об административном процессе // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2008. – № 4. – С. 85-94.

³ Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – С. 106.

⁴ См., например: Юсупов В. А. На пути к новому законодательству об административной ответственности в России // Вестник Евразийской академии административных наук. 2014. № 3(28). С. 6–18.

регулирования материальные отношения могут быть «лишь в жесткой предметной связке» с отношениями процедурного характера¹. Аналогичное суждение высказывает П.П. Серков, представляя административную ответственность как комплексный правовой механизм реагирования на проявления административной противоправности, которая содержит и материально-правовые основания и процессуальный порядок производства². Вместе с тем, осуждая неоправданное введение в процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях уполномоченными должностными лицами органов исполнительной власти всего арсенала средств, используемых судами, критикует и смешанную кодификацию процессуальных норм для всех видов судопроизводства (административного, гражданского, арбитражного)³.

Оппоненты смешанной кодификации ставят вопрос о разграничении судебного и административно-юрисдикционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях и высказывают мнение об ошибочной позиции второй кодификации административно-деликтного законодательства, в ходе которой произошла (*и происходит - прим. С.Ч.*) смена приоритета внесудебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях на судебный⁴.

Действительно, многолетнее усиление роли судов в применении видов наказаний за административные правонарушения привело к перераспределению компетенции в этой области, когда их большая часть

¹ Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2012. – С. 138.

² Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010. С. 13.

³ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – С. 351-354.

⁴ Денисенко В.В., Монак С.Г. На заметку законодателю или возвращаясь к вопросу о разграничении судебного и административно-юрисдикционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 г.: в 3-х томах. / под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. — СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2016. Т. II. – С. 157.

применяется судом, что, безусловно, имеет как положительный результат, так и создает определенные трудности. Правоприменительная практика показывает, что судебное рассмотрение «невероятно усложняет и затягивает производство по делу об административном правонарушении», к тому же судебное рассмотрение «очень дорого для государства»¹. В этой связи, представляется, что процессуальная часть новой модели производства по делам об административных правонарушениях должна преимущественный порядок привлечения к административной ответственности должностными лицами органов исполнительной власти, в том числе таможенных органов. Однако, как показали время и практика, отдельные административные наказания (такие как: конфискация орудия или предмета административного правонарушения; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации; дисквалификация; административное приостановление деятельности и др.) являются достаточно специфичными и лица, уполномоченные применять такие наказания, должны обладать глубокими знаниями в области административного законодательства и соответствующими полномочиями в их применении. Думается, что полностью исключать судей из перечня субъектов административной юрисдикции не следует².

В перспективе вполне возможна и даже желательна отдельная кодификация административно-материального и административно-процессуального законодательства в виде самостоятельных кодексов. При разработке новой редакции Кодекса об административных правонарушениях, существенной переработке следует подвергнуть процессуальную часть, дополнив ее детальной регламентацией административных процедур. Вполне допустимо появление двух

¹ Россинский Б.В. Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – С. 50.

² Законодательство об административной ответственности в Российской Федерации: проблемы реформирования / В.А. Юсупов, Н.И. Побежимова, А.В. Кирин, О.В. Гречкина, С.А. Ческидова. – под общ. ред. В.А. Юсупова. – М.: изд-ва РАНХиГС, 2016. – С. 286-289.

относительно самостоятельных частей, регулирующих административно-юрисдикционное производство и административное судопроизводство в части не урегулированной КАС РФ. По данному вопросу достаточно аргументированной выглядит позиция А.П. Шергина, который утверждает, что раздельная кодификация материальных и процессуальных норм не является нововведением для отечественного законодательства (*имеется в виду УК-УПК, ГК-ГПК – прим. С.Ч.*), а совокупности материальных и процессуальных норм имеют свой обособленный предмет регулирования, что свидетельствует о несоответствии КоАП РФ современным потребностям эффективного регулирования механизма реализации административной ответственности¹.

Анализ правовых реалий свидетельствует о необходимости структурной и содержательной трансформации Особенной части КоАП РФ на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях.

Содержание и последовательность стадий производства по делам об административных правонарушениях в действующем КоАП РФ закреплены в главах 28-32, анализ которых необходим в контексте проблематики настоящего исследования.

Отправным началом любого производства является выявление факта совершенного административного правонарушения при наличии поводов и достаточных оснований для привлечения виновного лица к административной ответственности.

Стадию возбуждения дела о нарушении таможенных правил можно рассматривать в качестве начальной стадии административного производства, направленной на установление факта нарушения таможенных

¹ Шергин А.П. Выбор модели третьей кодификации административно-деликтного законодательства // Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления): Сборник научных трудов / А.П. Шергин. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. – С. 139-140.

правил и его фиксацию в процессуальных документах, а также правильную квалификацию содеянного¹.

Частью 1 ст. 28.1 КоАП РФ установлен перечень поводов к возбуждению дела об административном правонарушении. Примечанием к данной статье КоАП РФ установлено право должностного лица, непосредственно обнаружившего в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, возбудить дело об административном правонарушении после оформления акта о проведении такой проверки.

Установленные таможенным законодательством полномочия таможенных органов по проведению таможенного контроля в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу, видимо подпадают под «право должностного лица возбудить дело об административном правонарушении после оформления акта о проведении такой проверки». Однако не каждое должностное лицо таможенного органа, проводящее таможенный контроль (таможенную проверку), уполномочено составлять протоколы об административных правонарушениях. Об этом свидетельствуют положения Приказа ФТС России от 02.12.2014 № 2344, устанавливающего перечень должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях¹. Соответственно должностное лицо

¹ В действующем КоАП РФ первая стадия закреплена в главе 28, именуется «Возбуждение дела об административном правонарушении», однако содержит нормы, регулирующие «административное расследование». По-видимому, термин «административное расследование» не включен в название этой стадии в связи с тем, что административное расследование является факультативным этапом и в ходе производства по делам об административных правонарушениях проводится лишь в случаях необходимости осуществления экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат.

¹ Приказ ФТС России от 02 декабря 2014г. № 2344 «Об утверждении перечня должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять

таможенного органа, непосредственно обнаруживший в ходе проведения проверки достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, и должностное лицо, уполномоченное составлять протоколы об административных правонарушениях, не всегда являются одним и тем же полномочным субъектом. Подобная ситуация может порождать определенные коллизии, связанные с полномочиями сотрудников таможенных органов, в части составления протокола об административном правонарушении, если лицо, обнаружившие в ходе проведения проверки не полномочно его составлять. Следовательно, возникает вопрос, применим ли повод, обозначенный в пп. 1 ч. 1 ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в данном случае?

В этой связи научный интерес представляет предложение профессора Н.Г. Салищевой. Обращая внимание на положения ст. 4.5 КоАП РФ, в которых за правонарушения, предусмотренные ст.ст. 14.9, 14.31-14.33 КоАП РФ, установлены специальные сроки давности привлечения к административной ответственности - со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа за правонарушения, автор выражает мнение о возможности установления аналогичного правила применительно к нарушениям законодательства об экспортном и валютном контроле¹. Поддерживая данное предложение, О.В. Гречкина предлагает аналогичное правило установить применительно к нарушениям таможенных правил и дополнить ч. 6 ст. 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях указанием на статьи. 16.20, 16.21, 16.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях². Однако

административное задержание» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 17. 2015.

¹ Салищева Н.Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 8.

² Гречкина О.В. О некоторых проблемах административно-деликтного производства в таможенных органах Российской Федерации // Проблемы противодействия

представляется, что такие включения могут повторить судьбу ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, когда правовая норма дополняется не новыми разновидностями правонарушения, а новыми субъектами в виде различных органов исполнительной власти, законные предписания которых не выполняются в срок. В результате статья 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в настоящее время содержит 26 пунктов, которые, в свою очередь, включают еще и подпункты.

С целью устранения конкуренции правовых норм таможенного и административного законодательства в данном вопросе предлагается дополнить ч. 1 ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях пунктом 6: «получение должностным лицом, уполномоченным возбудить дело об административном правонарушении, акта проверки по результатам проведения мероприятий государственного (надзора) или муниципального контроля, содержащего сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения».

На наш взгляд, такая редакция правовой нормы устраняет неопределенность в этом вопросе и позволяет каждому сотруднику действовать в пределах своих полномочий. В этой связи, предлагается в примечании к ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях исключить слова «При наличии предусмотренного пунктом 1 части 1 настоящей статьи повода к возбуждению дела об административном правонарушении в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в ходе проведения проверки при

осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, дело об административном правонарушении может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки»¹.

Стадия рассмотрения многими специалистами признается центральной или главной, в которой по существу расследуется сам факт нарушения таможенных правил, проверяются, анализируются и оцениваются доказательства². Неудивительно, что наибольшее количество замечаний, претензий и требований предъявляется к этой стадии производства. Остановимся на проблемах регламентации этой стадии в границах юрисдикционного процесса, осуществляемого таможенными органами.

Начальный этап рассмотрения дела - этап подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении - является, на наш взгляд, весьма существенным моментом, позволяющим, в случае детальной регламентации, объективно и в соответствии с принципом оперативности производства рассмотреть дело об административном правонарушении в установленные законом сроки. Оценивая положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, закрепляющие порядок и условия вынесения должностным лицом решений при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, отметим необходимость внести дополнения в статью 29.4 КоАП РФ. Так, представляется необходимым предоставить возможность должностному лицу, уполномоченному рассматривать дела об административном правонарушении, на этапе подготовки к рассмотрению дела решать вопросы и выносить по ним определения в случаях: наличия ходатайств или отводов участников производства; наличия нескольких дел в отношении одного и того же лица и др.

В этой связи предлагается дополнить ч. 1 ст. 29.4 Кодекса Российской

¹ См.: Примечание к ст. 28.1 КоАП РФ.

² Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юрист, 2003. С. 364.

Федерации об административных правонарушениях следующими пунктами, об: «6) удовлетворении заявления об отводе или отказе в удовлетворении заявления об отводе участников производства; 7) объединении дел об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных статьей 4.4 настоящего кодекса; 8) удовлетворении или отказе в удовлетворении ходатайства».

Следует заметить, что далеко не всегда при рассмотрении дела об административном правонарушении возникает конфликтная ситуация. Нередко в практике таможенных органов встречаются случаи, когда лица, совершившие правонарушения, признают вину в совершении правонарушения, готовы устранить причины и условия, способствующие правонарушению, возместить причиненный ущерб¹. В таких случаях, как правило, проблем с назначением административного наказания не возникает. Вместе с тем, когда в материалах дела имеются ходатайства, заявления об отводе, неудовлетворенные ходатайства о проведении повторной экспертизы, можно предположить, что при вынесении постановления по делу об административном правонарушении лицо будет не согласно с содержанием постановления либо с наказанием и будет обжаловать постановление. В таких случаях очень важна процедура рассмотрения дела должностным лицом таможенного органа, а именно - ее процессуальное оформление. Поэтому протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении при наличии отводов и ходатайств, представляется весьма важным атрибутом. Предлагается следующее дополнение к ч. 1 ст. 29.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: «При рассмотрении дела уполномоченным должностным лицом протокол о рассмотрении дела составляется в случае, если им рассматриваются отводы и

¹ См.: Письмо Федеральной таможенной службы Российской Федерации от 27 мая 2014 г. № 01-13/24256 «О направлении предложений» // Документ официально опубликован не был. Архив Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

ходатайства».

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении уполномоченным должностным лицом, в том числе уполномоченным должностным лицом таможенного органа, выносятся постановления «о назначении административного наказания» либо «о прекращении производства по делу об административном правонарушении»¹. Законом установлен перечень случаев, когда выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении². Однако проблемной видится казуальное толкование законодателем норм в ситуации, когда производство по делу об административном правонарушении прекращается ввиду наличия в действиях (бездействии) привлекаемого к административной ответственности физического лица признаков преступления³. В данном случае неясно, кто из должностных лиц определяет квалификацию совершенного деяния?

В этой ситуации существует и другая сторона вопроса: не усмотрев признаков преступления в действиях (бездействии) привлекаемого к административной ответственности физического лица, должностное лицо может вынести постановление и привлечь лицо к административной ответственности, тогда как это лицо привлечено за данное действие (бездействие) к уголовной ответственности либо в отношении него возбуждено уголовное дело и ведется предварительное расследование.

Защищая свою позицию, представители уголовной науки предлагают не ставить возможность применения уголовной ответственности в зависимость от решений по делам об административных правонарушениях. По их мнению, это приведет к нарушению конституционных прав граждан,

¹ См.: ч. 1 ст. 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

² См.: ч. 2 ст. 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

³ См.: п. 3 ч. 1.1 ст. 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

которые могут быть привлечены одновременно и к уголовной, и к административной ответственности за одно и то же нарушение закона¹. В свою очередь, принцип недопустимости повторного наказания за одно и то же деяние вытекает из положений ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ и ч. 2 ст. 6 УК РФ, устанавливающих правило о том, что никто не может нести административную и уголовную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение и преступление, соответственно².

Надо заметить, что рассматриваемая ситуация в большинстве случаев может возникнуть при совершении деяния, предусмотренного конкурирующими нормами административного и уголовного законодательства. В сфере таможенного регулирования это такие, например, статьи как: ст. 16.4 «Недекларирование либо недостоверное декларирование физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов» КоАП РФ и ст. 200.1 «Контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов» УК РФ; ст. 16.3 «Несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза или в Российскую Федерацию и (или) вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза или из Российской Федерации» КоАП РФ и ст. 200.2 «Контрабанда алкогольной продукции и (или) табачных изделий» УК РФ; ст. 16.22 «Нарушение сроков уплаты таможенных платежей» КоАП РФ и ст. 194 «Уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица» УК РФ; ст. 16.23 «Незаконное осуществление деятельности в области таможенного дела» КоАП РФ и ст. 171 «Незаконное предпринимательство» УК РФ.

Вместе с тем, если рассматривать во взаимосвязи статьи 24.5, п. 1 ч. 1.1 ст. 29.9 и п. 3 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ, то можно сделать вывод, что постановление о прекращении производства по делу об административном

¹ Ортиков Е., Репкина И. Зависимость уголовного преследования от решений органов по делам об административных правонарушениях // Законность. 2009. № 8. С. 27 - 28.

² Семенихин В.В. Ответственность организаций и их руководителей. - М.: ГроссМедиа, 2012 – С. 425.

правонарушении выносится в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления, при наличии постановления о возбуждении уголовного дела. К сожалению такого четкого установления не содержит ст. 29.9 КоАП РФ.

Если обратиться к законодательству советского периода, то можно заметить изрядную долю консерватизма, проявляющуюся в отсутствии новизны нормативной регламентации. Так, КоАП РСФСР, устанавливая виды постановлений, в ст. 262 содержал отсылочную норму, где говорилось, что «постановление о прекращении дела производством выносится при наличии обстоятельств, предусмотренных статьей 227 настоящего Кодекса». Тогда как, ст. 227 КоАП РСФСР в качестве обстоятельства, исключающего производство по делу об административном правонарушении, включала «наличие по данному факту уголовного дела»¹. Очевидно, что в действующем законодательстве об административных правонарушениях произведена инкорпорация норм.

Представляется необходимым в ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ закрепить, что постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится в случае возбужденного уголовного дела по данному факту. Соответственно, п. 3 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ предлагается изложить следующим образом: «прекращения производства по делу и передачи материалов дела в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления и органами предварительного следствия или дознания по данному факту возбуждено уголовное дело и проводится расследование».

Кроме того, следует также установить возможность по этому основанию прекращать административное производство по результатам рассмотрения жалобы, протеста на постановление по делу об административном

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

правонарушении. В этом случае, ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ нужно дополнить следующим пунктом: «6) об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии по данному факту возбужденного уголовного дела».

Представляется, что сформулированные в данной работе предложения по совершенствованию административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования позволят определить приоритетные направления развития данного института в условиях реформирования административно-процессуального законодательства, поскольку предложенные мероприятия ориентированы на совершенствование нормативно-правовой базы и внедрение новых эффективных механизмов административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования.

Очевидно, что на повышение качества административного производства по делам об административных правонарушениях в сфере таможенного регулирования направлена и «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации», провозглашающая необходимость превентивного действия права в процессе его совершенствования. Так, оценивая данный документ А.В. Мартынов, отмечает, что субъектно-ориентированный подход, в рамках системы управления рисками посредством категорирования участников внешнеэкономической деятельности, является принципом выборочности¹, что, на наш взгляд, несомненно, повлияет на повышение качества и эффективность административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования.

В контексте рассмотренной проблематики, в систему мер, направленных на совершенствование правового регулирования

¹ А.В. Мартынов Риск-ориентированный контроль и надзор: понятие, содержание и основные направления внедрения в существующую практику // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9-10 июня 2016 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, доцент А.В. Мартынов. - Н.Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2016. - С. 50-85.

административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования, целесообразно включить меры, направленные на:

- 1) подготовку предложений по реформированию законодательства об административных правонарушениях на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации;
- 2) сокращение доли принимаемых неправомерных решений по делам об административных правонарушениях, за счет повышения уровня законности принимаемых (совершаемых) таможенными органами решений действий, (бездействия) в сфере таможенного регулирования;
- 3) на повышение качества административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования;
- 4) на утверждение и закрепление позиции таможенных органов в судах.

Показателями успешности решения перечисленных задач являются:

- 1) доля дел об административных правонарушениях, по которым вынесены постановления о назначении наказания и не прекращено производство, в связи с обжалованием или опротестованием, в общем количестве принятых решений по делам об административных правонарушениях¹;
- 2) соотношение поданных и удовлетворенных жалоб на постановления, вынесенные должностными лицами таможенных органов, в сравнении с общим количеством жалоб к таможенным органам, рассмотренных таможенными органами;
- 3) соотношение поданных удовлетворенных жалоб на постановления, вынесенные должностными лицами таможенных органов в сравнении с общим количеством жалоб к таможенным органам, рассмотренных судебными органами;

¹ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации. – Челябинск, 2005. – С. 112.

4) доля нарушений таможенного законодательства, выявленных таможенными органами Российской Федерации с применением системы управления рисками при декларировании товаров, в общем объеме таких нарушений, выявленных таможенными органами Российской Федерации по результатам таможенного контроля.

Предложенные мероприятия ориентированы на реализацию Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации, совершенствование нормативно-правовой базы и внедрение новых эффективных механизмов административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ норм административного и административно-процессуального права, регламентирующих порядок и условия осуществления административно-деликтного производства должностными лицами таможенных органов Российской Федерации, свидетельствует об отсутствии единого концептуального подхода в вопросах применения и совершенствования административно-деликтного законодательства. Подобная ситуация порождает научные дискуссии в вопросах правоприменения, порождает конкуренцию правовых норм, а также различную по своему содержанию практику применения мер административной ответственности должностными лицами таможенных органов Российской Федерации.

Рассмотренный спектр теоретических и практических проблем административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования позволяет сделать некоторые обобщающие выводы и сформулировать предложения по совершенствованию действующего и разработке нового законодательства в данной сфере.

Проведенное исследование исторического ракурса административной юрисдикции таможенных органов показало, что на протяжении нескольких веков юрисдикционные функции таможенных органов в законодательстве России формировались последовательно. Начиная с XVII века, появляются первые характерные черты административно-деликтного производства. Закрепляются юрисдикционные полномочия, такие как: досмотр товаров; изъятие «протамованных» товаров; применение штрафов за нарушение таможенных правил и т.д. На различных временных этапах перманентные преобразования положений, регламентирующих меры административного принуждения, осуществляемых таможенными органами, в итоге приводили к их количественным и качественным изменениям. Большинство новелл в таможенном законодательстве касались мер обеспечения административного

производства и мер административных наказаний. Их перечень в таможенном законодательстве был несравнимо шире перечня, содержащегося в законодательстве об административной ответственности того времени. Так, содержание постатейной архитектуры административно-процессуальных норм таможенного законодательства включает не только порядок и сроки назначения наказания, но и правило применения наказания ниже низшего предела. Последующая в XXI веке рецепция таможенных административно-деликтных норм была произведена в законодательство об административных правонарушениях. Вступивший в действие в 2002 году и действующий до настоящего времени КоАП РФ вобрал в себя не только разнообразные по содержанию виды административных правонарушений, в том числе таможенные, но и разно-ориентированные процессуальные положения, устанавливающие алгоритм производства в административном и судебном порядке. Это обуславливает необходимость корректировки предметного и структурного построения, что неизменно приводит законодателя к внесению многочисленных изменений и дополнений в КоАП РФ, что и наблюдается последнее время.

Оценивая в целом эффективность правового регулирования административно-деликтного производства, следует обратить внимание на теоретический аспект проблемы, предполагающий работу над новым концептуальным подходом к правовому регулированию данного производства, совершенствование законотворческой деятельности, включая ведомственный уровень правового регулирования, и правоприменительной практики. Представляется, что при разработке новой редакции КоАП РФ, существенной доработке должна быть подвергнута его процессуальная часть, как по объему, так и по содержанию.

Проведенное исследование базовых характеристик современного административно-деликтного производства позволяет сделать вывод о том, категория «административно-деликтное производство» имеет межотраслевой характер применения механизма административной ответственности и

включает в себя виды производств (налоговое, таможенное, антимонопольное и т.д.), сходных по критериям единой правовой основы, аналогичных стадий и этапов, порядка и условий осуществления административного принуждения. Административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования, обладая всеми перечисленными признаками, имеет характерные особенности и специфику правового регулирования, что характеризует его как самостоятельный вид административно-деликтного производства.

В таком контексте можно определить административно-деликтное производство, осуществляемое таможенными органами (равно как и налоговыми органами, антимонопольными органами и т.д.), как административно-процессуальную юрисдикционную деятельность таможенных органов и их должностных лиц, направленную на разрешение дел об административных правонарушениях в сфере таможенного регулирования и применение административно-принудительных мер на основе административно-деликтных процессуальных норм. При этом процессуальная форма является атрибутивным признаком административно-деликтного производства, в том числе административно-деликтного производства, осуществляемого таможенными органами.

При исследовании проблем взаимообусловленности и разграничения категорий «таможенное регулирование» и «таможенное дело» в национальном российском и союзном таможенном законодательстве выявлено следующее. Таможенное дело представляет собой «совокупность средств и методов» обеспечения соблюдения установленных таможенным законодательством порядка и правил таможенного регулирования. Однако таможенное регулирование нельзя противопоставлять таможенному делу; таможенное регулирование есть форма деятельности, а таможенное дело – содержание этой деятельности. Таможенное регулирование выражается в реализации таможенного дела по обеспечению соблюдения мер таможенно-

тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при перемещении товаров через таможенную границу.

Таким образом, отличием двух категорий «таможенное регулирование» и «таможенное дело» являются, прежде всего, особенности предметного обособления. В качестве предмета таможенного регулирования выступают правовые нормы, устанавливающие процесс применения порядка и правил в таможенном деле, тогда как, таможенное дело - есть средства и методы, обеспечивающие этот правовой процесс таможенного регулирования.

Обосновывая разграничение категорий «таможенное регулирование» и «таможенное дело», сделан вывод о том, что в правовом смысле таможенное регулирование является понятием более широким, чем таможенное дело; оно аккумулирует в себе обусловленность применения совокупности средств и методов, то есть собственно таможенное дело, обеспечивая соблюдение мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при перемещении товаров через таможенную границу. Соответственно, считаем более логичным, правильным и объяснимым преимущественное применение категории «таможенное регулирование» к различным таможенным отношениям, названиям правовых актов в таможенной сфере, в том числе к названию главы в законодательстве об административных правонарушениях и к перечню видов таможенных правонарушений.

В этой связи, целесообразно в главе 16 КоАП РФ слова «в области таможенного дела» заменить словами «в сфере таможенного регулирования», при сохранении в таможенном законодательстве термина «таможенное дело», применительно к «деятельности в сфере таможенного дела».

Сохранение в законодательстве об административных правонарушениях термина «нарушение таможенных правил» не учитывает соответствующих коррективов положений действующего таможенного законодательства. В свою очередь, в силу тождественности терминов «производство по делам об административных правонарушениях» и «административно-деликтное производство», административно-деликтное

производство, осуществляемое таможенными органами, в полном его наименовании следует ввести в научный оборот и законодательную регламентацию как «административно-деликтное производство в сфере таможенного регулирования».

Анализ идей ученых-административистов и норм действующего законодательства позволил представить структуру производства по делам об административных правонарушениях следующим образом: 1) возбуждение и административное расследование дела; 2) рассмотрение дела и вынесение решения по делу; 3) пересмотр постановлений и решений по делу; 4) исполнение решения по делу. Приведенная структура административного производства в целом укладывается в классическую структуру данного вида производства, за исключением некоторых уточнений отдельных стадий.

Правоохранительный характер деятельности таможенных органов имеет многообразные проявления. Во-первых, основные задачи и полномочия таможенные органы осуществляют с учетом интересов Российской Федерации, укрепления ее экономического суверенитета и экономической безопасности. В этой связи, подразделения таможенных органов, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность и дознание, реализующие меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и применяющих административные наказания, а также реализующих другие правоохранительные функции, в соответствии с их назначением и спецификой деятельности следует отнести к правоохранительным органам. Во-вторых, правоохранительный характер деятельности таможенных органов отчетливо виден в ряде полномочий этих органов.

Характеризуя деятельность таможенных органов по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, отмечены и специфические признаки этой деятельности. Во-первых, такая деятельность характеризуется множественностью субъектов. Таковыми являются уполномоченные должностные лица многочисленных структурных звеньев

таможенных органов. Кроме того, она осуществляется с привлечением к административной ответственности большого отряда участников внешнеэкономической деятельности, к которым относятся юридические лица всех правовых форм собственности, в том числе лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также физические лица. Во-вторых, особенности процессуальной формы реализации административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования заключаются в том, что она осуществляется на основе законодательства об административных правонарушениях, но отчасти детализируется смежными нормами международного и национального таможенного законодательства, как федерального уровня, так и ведомственными нормативными актами. В-третьих, осуществление административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования детерминировано наличием конкурирующих норм административного и уголовного законодательства (например, ст.ст. 16.3, 16.4, 16.22, 16.23 КоАП РФ и ст.ст. 200.1, 200.2, 194, 171 УК РФ). В-четвертых, в процессе осуществления административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования назначение административного наказания обусловлено особенностями экономического характера санкций административных правонарушений (например, определение размера административного штрафа, оцениваемого исходя из незадекларированной суммы наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, либо суммы неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения таможенных пошлин).

Анализ правоприменительной практики таможенных органов Российской Федерации позволил выявить основные и типичные нарушения законодательства при рассмотрении дел об административных правонарушениях и принятии решений по ним, такие, как:

- неверная квалификация административного правонарушения;

- отсутствие состава административного правонарушения (необоснованное возбуждение дела об административном правонарушении);
- назначение административного наказания, не предусмотренного санкцией соответствующей статьей КоАП РФ либо нарушение правил назначения административного наказания;
- нарушение процессуальных прав участников административно-деликтного производства;
- неустановление обстоятельств совершения административного правонарушения, необходимых для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела;
- неуказание в постановлениях обстоятельств, установленных при производстве по делам об административных правонарушениях, в том числе обстоятельств, смягчающих либо отягчающих административную ответственность;
- недопустимость доказательств по делам об административных правонарушениях.

Ознакомление с практической деятельностью таможенных органов позволило выявить проблему применения сроков давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере таможенного регулирования, относящуюся к области административно-деликтного производства. Увеличение до трех лет срока проведения таможенного контроля после выпуска товаров, наблюдающееся в настоящее время, на наш взгляд, предоставляет таможенным органам избыточные дискреционные полномочия, реализуемые на основе личного усмотрения должностного лица, что, в свою очередь, не устраняет риски недобросовестного применения механизмов административной ответственности. Сделан вывод о целесообразности сокращения срока давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере таможенного регулирования, что позволит сократить риски недобросовестного применения механизмов административной ответственности должностными

лицами таможенных органов, а риски и издержки субъектов внешнеэкономической деятельности соответственно сократить. В этой связи необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 4.5. КоАП РФ, где указать, что за нарушение таможенного законодательства Российской Федерации постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

При этом следует заметить, что выявленные нарушения таможенного законодательства за пределами срока давности один год не являются административными правонарушениями, следовательно, за таможенными органами сохраняется право в пределах трехлетнего срока, установленного таможенным законодательством на проведение таможенного контроля после выпуска товаров, предъявлять требования об уплате таможенных платежей и пени за просрочку их уплаты во внесудебном порядке. Кроме того, сохраняется возможность обращаться в судебные органы с заявлением о взыскании с лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, установленных законом обязательных таможенных платежей. Такое взыскание осуществляется в порядке гражданского судопроизводства либо в соответствии с АПК РФ и не является основанием для применения процедуры административно-деликтного производства. Соответственно, предложение о сокращении срока давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере таможенного регулирования не ущемляет полномочия таможенных органов по осуществлению контрольных функций, обеспечивающих экономическую безопасность Российской Федерации при осуществлении внешней торговли, а также соблюдению требований таможенного законодательства Таможенного союза ЕАЭС и законодательства Российской Федерации лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела.

Законодательство об административных правонарушениях, регулирующее, в том числе и вопросы административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования, в целях совершенствования и соблюдения принципа справедливости наказания и его соразмерности характеру совершенного деяния, установленного положениями ст. 55 Конституции Российской Федерации, должно содержать следующие положения:

- исключение возможности назначения наказания в виде конфискации товаров у лиц, не являющихся собственниками таких товаров и не совершавших таможенные правонарушения;

- исключение назначения наказания в виде конфискации предметов административного правонарушения из санкций ч. 3 ст. 16.1, 16.16, ч. 3 ст. 16.19 КоАП РФ;

- применение дифференцированного подхода к назначению административного наказания в отношении таких субъектов внешнеэкономической деятельности, как лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридические лица;

- включение возможности назначения административного наказания в виде предупреждения к юридическим лицам, в том числе к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившим впервые правонарушения, не представляющие существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

Оценивая проблематику правового регулирования административно-деликтного производства, имея ввиду теоретическую неразработанность, пробельность Особенной части законодательства об административных правонарушениях, во многом обусловленную многочисленными изменениями и дополнениями, представляется, что в настоящее время

назрела острая необходимость формирования новой правовой основы административно-деликтного производства.

В перспективе вполне возможна и даже желательна отдельная кодификация административно-материального и административно-процессуального законодательства в виде самостоятельных кодексов. При разработке новой редакции КоАП РФ, существенной переработке следует подвергнуть процессуальную часть, дополнив ее детальной регламентацией административных процедур. Вполне допустимо появление двух относительно самостоятельных частей, регулирующих административно-юрисдикционное производство и административное судопроизводство в части не урегулированной КАС РФ. При этом, на наш взгляд, новая редакция КоАП РФ, в частности его Особенная часть, должна содержать преимущественный порядок привлечения к административной ответственности должностными лицами органов исполнительной власти, в том числе таможенных органов. Однако учитывая, что отдельные административные наказания являются достаточно специфичными, и лица, уполномоченные применять такие наказания, должны обладать глубокими знаниями в области административного законодательства и соответствующими полномочиями в их применении, полностью исключать судей из перечня субъектов административной юрисдикции не следует.

В работе предложены мероприятия, которые ориентированы на реализацию Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации, совершенствование нормативно-правовой базы и внедрение новых эффективных механизмов административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования.

К подобного рода мероприятиям относятся:

- 1) разработка концептуальных подходов к реформированию законодательства об административных правонарушениях на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных

конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

2) проведение мероприятий, направленных на сокращение доли принимаемых неправомерных решений по делам об административных правонарушениях, за счет повышения уровня законности принимаемых (совершаемых) таможенными органами решений действий, (бездействия) в сфере таможенного регулирования;

3) проведение мероприятий, направленных на повышение качества производства по делам о нарушении таможенных правил;

4) повышение квалификации служащих таможенных органов, осуществляющих представительство в судах, при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Индикаторами качества административно-деликтного производства, осуществляемого таможенными органами, в понимании соискателя являются количественные показатели, выраженные в соотношении возбужденных и прекращенных по соответствующим основаниям дел об административных правонарушениях.

К числу таких показателей следует отнести:

1) доля дел об административных правонарушениях, по которым вынесены постановления о назначении наказания и не прекращено производство в связи с обжалованием или опротестованием, в общем количестве принятых решений по делам об административных правонарушениях;

2) соотношение поданных и удовлетворенных жалоб на постановления, вынесенные должностными лицами таможенных органов в сравнении с общим количеством жалоб к таможенным органам, рассмотренных таможенными органами;

3) соотношение поданных удовлетворенных жалоб на постановления, вынесенные должностными лицами таможенных органов в сравнении с

общим количеством жалоб к таможенным органам, рассмотренных судебными органами;

4) доля нарушений таможенного законодательства, выявленных таможенными органами Российской Федерации с применением системы управления рисками при декларировании товаров, в общем объеме таких нарушений, выявленных таможенными органами Российской Федерации по результатам таможенного контроля.

В результате проведенного исследования выявлены актуальные проблемы административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования и внесены предложения, являющиеся возможно дискуссионными и требующими дальнейшего обсуждения, однако их формулирование направлено на исключение возможности чрезмерного ограничения экономической свободы и права собственности юридических лиц при их привлечении к административной ответственности, что, на наш взгляд, позволит снизить загруженность судей при рассмотрении дел данной категории, передать их в юрисдикцию органов исполнительной власти, но в то же время, сохранить гарантии последующего судебного контроля за решениями и действиями органов государственной власти и должностных лиц как способа защиты прав собственника.

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [N 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

3. Договор между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях // Бюллетень развития интеграции. 1996. № 1.

4. Решение Комиссии таможенного союза ЕврАзЭС от 20 мая 2010 г. № 267 «О ходе приведения национальных законодательств Сторон в соответствие с Таможенным кодексом таможенного союза» // Евразийская экономическая комиссия: сайт. URL: http://www.tsouz.ru/KTS/KTS16/Pages/R_267.aspx (дата обращения 01.04.2016).

5. Таможенный кодекс таможенного союза. – М.: Проспект, 2010. – 176 с.

6. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза. (Приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>. (дата обращения 12.04.2017).

7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

8. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 190-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 27. Ст. 3981.

9. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252.

10. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Таможенный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3533.

11. Федеральный закон от 30 декабря 2012г. № 314-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.7 и 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7639.

12. Федеральный закон Российской Федерации от 23 июля 2010г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 30. Ст. 4002.

13. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30.03.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

14. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 09.03.2016) (с изм.

и доп., вступ. в силу с 20.03.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

16. Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

17. Административный Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК // <http://normativ.kz/view/111421/>.

18. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 г. № 115 (в ред. 08.04.2016 г.) // <http://online.adviser.kg/>

19. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З // http://kodeksy-by.com/koap_rb.htm

20. Кодекс Республики Казахстан от 30 июня 2010 г. № 296-IV «О таможенном деле в Республике Казахстан» // Национальный правовой интернет-портал Республики Казахстан: сайт. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30776062. (дата обращения: 20.12.2015).

21. Проект Кодекса об административных правонарушениях – старт новой судебной реформы? – Доклад о проекте КоАП РФ. // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»: сайт. URL: <https://ilr.hse.ru/> (дата обращения: 07.12.2015).

22. Закон Республики Армения от 30 декабря 2014 г. № ЗР-241 «О таможенном регулировании» // сайт. URL : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80265. (дата обращения: 20.12.2015).

23. Закон Республики Беларусь от 10 января 2014 г. № 129-З «О таможенном регулировании в Республике Беларусь» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: сайт. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx>. (дата обращения: 20.12.2015).

24. Закон Кыргызской Республики от 31 декабря 2014 г. № 184 «О таможенном регулировании в Кыргызской Республике» (в ред. 08.04.2016 г.) // сайт. URL : <http://online.adviser.kg/> (дата обращения: 20.04.2016).

25. Закон Республики Армения от 30 декабря 2014 г. № ЗР-241 «О таможенном регулировании» // сайт. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80265. (дата обращения: 20.12.2015).

26. Соборное Уложение 1649 года. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961.

27. Новоторговый устав 1667 года // Археографический ежегодник за 1957 год. - М., 1958.

28. Таможенный устав 1904 года // Свод законов Российской Империи. 1904. Т. 6. Ст. 1.

29. Таможенный устав 1910 г. // Свод Законов Российской Империи. Устав Таможенный. Санктпетербургъ. Т. 6. Издание 1910 года. Ст. 2.

30. Таможенный Устав СССР 1924 года // Собрание законодательства СССР. 1925. № 5.

31. Таможенный кодекс СССР от 19 декабря 1928 г. // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1929. № 1 (Отдел первый). Ст. 2.

32. Таможенный кодекс СССР 1964 г. (Утв. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 5 мая 1964 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 20. Ст. 242.

33. Таможенный кодекс СССР 1991 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 17. Ст. 484; Таможенный кодекс Российской Федерации 1993 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 31. Ст. 1224.

34. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ (не действует) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 206.

35. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от

27.11.2009 N 17) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 50. Ст. 6615.

36. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012г. № 2575-р (ред. от 15.04.2014) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 2. Ст. 109.

37. Приказ ФТС РФ от 18 июня 2005 г. № 651 «О решении коллегии ФТС России от 01.07.2005 «Об актуальных проблемах судебной практики по спорам в сфере таможенных правоотношений»» // сайт: URL: <http://www.tks.ru/news/law/2005/07/27/0003/print> .

38. Приказ ФТС России от 25 июля 2014 г. № 1437 «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки и направления запросов о правовой помощи по делам об административных правонарушениях, международных запросов в связи с проведением проверок по делам и материалам, находящимся в производстве оперативных подразделений таможенных органов Российской Федерации, исполнения запросов таможенных служб, компетентных органов иностранных государств и международных правоохранительных организаций» // Таможенные ведомости. 2014. № 10.

39. Приказ ФТС России от 16 августа 2012 г. № 1636 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления контроля за уголовными делами и делами об административных правонарушениях особой важности» // Документ опубликован не был.

40. Приказ ФТС России от 24 апреля 2007 г. № 523 «Об утверждении Инструкции о порядке истребования сведений, подготовки и исполнения поручений, запросов по делам об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. Консультант Плюс.

41. Приказ ФТС России от 02 декабря 2014г. № 2344 «Об утверждении перечня должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» //

Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.
№ 17. 2015.

42. Письмо ФТС России от 9 марта 2005 г. № 01-06/6814 «О квалификации административных правонарушений при периодическом временном декларировании российских товаров» (Документ фактически утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 06 декабря 2011 г. № 409-ФЗ, изложившего главу 16 КоАП РФ в новой редакции) // Таможенный вестник. 2005. № 7.

43. Письмо ГТК России от 2 августа 2002 г. № 01-06/41014 «О применении мер обеспечения по делам об административных правонарушениях, возбужденным по ч. 1 ст. 16.18, ч. 1 ст. 16.19 КоАП РФ» // Документ опубликован не был. СПС «Кодекс».

44. Письмо ФТС РФ от 29 июня 2007 г. № 01-06/24387 «О направлении Методических рекомендаций» // Таможенные ведомости. 2007. № 11.

45. Письмо ФТС России от 12 июля 2005 г. № 01-06/23399 «Об отнесении административных правонарушений к длящимся» // Таможенные ведомости. 2005. № 11.

46. Письмо ФТС России от 28 апреля 2010г. № 18-12/21167 «О направлении обзора» // Документ опубликован не был; Письмо ФТС России от 30 апреля 2015 г. № 15-13/20947 «О направлении обзора судебной практики» // Документ опубликован не был.

47. Письмо ФТС РФ от 28 апреля 2007 г. № 01-06/16201 «О направлении Методических рекомендаций» // Документ опубликован не был.

48. Письмо ГТК России от 18 ноября 2002 г. № 01-06/45305 «О направлении форм процессуальных документов» (ред. от 06.02.2006) // Документ опубликован не был.

49. Письмо ФТС России от 23 ноября 2012 г. № 01-11/58101 «О направлении бланков процессуальных документов» // СПС «Консультант плюс». Документ официально опубликован не был.

50. Письмо ФТС России от 21 марта 2016 года № 18-19/12580 «О направлении обзора» // СПС «Консультант плюс». Документ опубликован не был.

51. Письмо ФТС России от 07 августа 2015 года № 18-12/38487 «О направлении обзора» // СПС «Консультант плюс». Документ опубликован не был.

52. Письмо Федеральной таможенной службы Российской Федерации от 27 мая 2014 г. № 01-13/24256 «О направлении предложений» // Документ официально опубликован не был. Архив Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

53. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 8. Ст. 868.

54. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 1997 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 21. Ст. 2542.

55. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М.Гагловой и А.Б.Пестрякова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 12. Ст. 1458.

56. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2011 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СтройКомплект»» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2769.

57. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества "Сибирское агентство "Экспресс" и гражданина С.И.Тененева, а также жалобой фирмы "Y.& G.Reliable Services, Inc.» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 21. Ст. 2669.

58. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2007 г. № 346-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондрашина Андрея Владимировича на нарушение его конституционных прав рядом положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также решениями судов общей юрисдикции» // Документ официально опубликован не был.

59. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 6. 2005.

Монографии, учебники, учебные пособия

60. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 5-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 428 с.

61. Административное право: Учебник / Под ред. Козлова Ю.М. и Попова Л.Л. – М.: Юристъ, 2000. – 400 с.
62. Административная ответственность: вопросы теории и практики / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Изд-во ИГиП РАН, 2004. – 286 с.
63. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. – 355 с.
64. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций. Свердловск, 1973. Т. 2. – 401 с.
65. Антонова Е.Ю. Концептуальные основы корпоративной (коллективной) уголовной ответственности. - М.: ООО «Юридический пресс-Центр», 2011. – 421 с.
66. Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юристъ, 2003. – 427 с.
67. Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 458 с.
68. Бахрах Д.Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях. – М.: Знание, 1989. – 96 с.
69. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. – Пермь, 1969. – 319 с.
70. Бахрах Д.Н., Кивалов С.В. Таможенное право России. Екатеринбург: Диамант, 1995. – 175 с.
71. Габричидзе Б.Н., Шахматьев А.А. Таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 1. – 45 с.
72. Гречкина О.В., Майоров В.И. Административный процесс в Российской Федерации: учебное пособие. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2008. – 186 с.
73. Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации. – Челябинск, 2005. – 177 с.

74. Гречкина О.В. Таможенные правонарушения: понятие, виды, особенности административного производства: моногр. Челябинск: Изд-во ООО «Полиграф-Мастер», 2004. – 182 с.

75. Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: монография. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 243 с.

76. Законодательство об административной ответственности в Российской Федерации: проблемы реформирования / В.А. Юсупов, Н.И. Побежимова, А.В. Кирин, О.В. Гречкина, С.А. Ческидова. – под общ. ред. В.А. Юсупова. – М.: Изд-во РАНХиГС, 2016. – 289 с.

77. Зубач А.В., Сафоненков П.Н. Выявление и основы расследования административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов. - М.: ИЦ Интермедия, 2014. – 132 с.

78. Иванов О.В. Рецензия на книгу Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» // Труды Иркутского гос. ун-та. Т. XXXIX. Сер. юридич. вып. 7. ч. 2. 1965. – 256 с.

79. Карташов Г.А. Основы таможенного дела. Курс лекций. Н. Новгород, 1998. – 436 с.

80. Кирин А.В. Административно-деликтное право: (теория и законодательные основы) : монография. – М.: Норма: ИНФРА - М, 2012. – 464 с.

81. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М: Изд-во Московского университета, 1967. – 160 с.

82. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 11-18. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. д-ра юрид. наук, профессора Б.В. Россинского. – М.: «Библиотечка РГ», 2014. – 695 с.

83. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. проф. Э.Н. Ренова. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 1040 с.

84. Кононов П.И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства. // Журнал российского права. 2001. № 7 – С. 24 -31.

85. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 365 с.

86. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. – 293 с.

87. Коренев А.П. Кодификация советского административного права. – М., Юридическая литература, 1970. – 128 с.

88. Круглов В.А., Попов Л.Л. Административно-деликтный процесс: учеб. пособие. – М.: Изд-во деловой и учеб. лит., 2005. – 336 с.

89. Лунев Н.Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. – С. 43-51.

90. Лупарев Е.Б. Налоговые споры : проблемы теории, очерк практики: монография. – Воронеж : Изд-во Воронеж. Гос. Ун-та, 2006. – 235 с.

91. Масленников М.Я. Административный процесс: теория и практика / Отв. ред. – д.ю.н., проф. А.С. Дугенец. – М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь». – 2008. – 364 с.

92. Манохин В.М. Органы советского государственного управления. (Вопросы формирования). – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1962. – 162 с.

93. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж: Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 1999. – 232 с.

94. Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации: моногр. СПб., 2008. – 502 с.

95. Ноздрачев А.Ф. Административная организация таможенного дела: учеб.-практ. пособие. М.: МЦФЭР, 2005. – 480 с.

96. Общее административное право: учеб. / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 848 с.
97. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. – Саратов, 2001. – 452 с.
98. Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. - М.: СТАТУТ, 2014. – 440 с.
99. Петров Г.И. О кодификации административного права // Советское государство и право. 1962. № 5. – 30 с.
100. Попов Л.Л. Административное право. - М.: Проспект, 2015. – 443 с.
101. Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 368 с.
102. Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций. – М.: Норма, 2004. – 448 с.
103. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., Юридическая литература. 1964. – 158 с.
104. Семенихин В.В. Ответственность организаций и их руководителей. - М.: ГроссМедиа, 2012. – 1040 с.
105. Серков П.П. Административные правонарушения: квалификация и назначение наказаний: науч.-практ. пособие. М.: Норма, 2010. – 448 с.
106. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 480 с.
107. Советское административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юридическая литература, 1985. – 544 с.
108. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск: ВШМ МВД РФ, 1993. – 504 с.
109. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Изд-во Юрилич. ин-та, 2002. – 474 с.

110. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М.: Юридическая литература, 1968. – 144 с.
111. Старикова О.Г. Основы таможенного дела. - М.: ИЦ Интермедия, 2014. – 408 с.
112. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М), 2001. § 4. – 304 с.
113. Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА), 2002. Т. II: Государственная служба, Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 600 с.
114. Стешенко Л.А., Шамба Т.М. История государства и права России: академ. курс: в 2 т. - М.: Изд-во НОРМА, 2003. Т. 1. – 734 с.
115. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. – М., 1949. – 60 с.
116. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность?.- М.: Сов. Россия, 1990. – 128 с.
117. Тадевосян В.С. Советское государство и право. № 1. – М.: Юридическая литература, 1963. – 176 с.
118. Таможенное право: учеб. пособие / отв. ред. О.Ю. Бакаева. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 512 с.
119. Тимошенко И.В. Таможенное право России. Серия «Учебники, учебные пособия». Ростов н/Д.: Феникс, 2002. – 512 с.
120. Тимошенко И.В. Административная ответственность за правонарушения в области таможенного дела. – Р остов н/Д.: Феникс, 2008. – 164 с.
121. Толстой Д.А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. СПб.: Тип. К. Жернакова, 1848. – 272 с.

122. Федоткин В.В. Таможенное регулирование внешнеторговой деятельности в России в условиях Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС. - М.: ИЦ Интермедия, 2014. – 286 с.

123. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. – 144 с.

124. Шергин А.П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М.: Юрист, 2004. – 171 с.

125. Шергин А.П. Общее и особенное в административно-деликтном праве // Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления): Сборник научных трудов. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. – 464 с.

126. Шумилов М.М. История торговли и таможенного дела в России в IX-XVII вв. СПб., 1999. – 472 с.

127. Юсупов В. А. На пути к новому законодательству об административной ответственности в России // Вестник Евразийской академии административных наук. 2014. № 3(28). С. 6–18.

Статьи, газетные и научные публикации, сборники научных трудов

128. Аврутин Ю.Е. О соотношении административного процесса, административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. - Омск: Омская юридическая академия, 2015 - С. 22.

129. Андреева Т.К. Административное судопроизводство как гарантия защиты прав граждан и организаций в их отношениях с органами публичной власти // Административное судопроизводство в Российской Федерации:

развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.355.

130. Антонов С. Н., Бертуш С. И., Молчанов П. В. Некоторые вопросы совершенствования административного законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения // Безопасность дорожного движения. Сборник научных трудов. Выпуск 9. М.: НИЦ БДД МВД России, 2008. С.54.

131. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века // Полицейское право. 2007. № 1(19). – С 14.

132. Бахрах Д.Н. КоАП РФ – достоинства и недостатки // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): Сборник ИГП РАН по материалам шестого круглого стола «Лазаревские чтения». – М.: Академический правовой университет, 2003. С 9-12.

133. Гараев А.А.. Административная конфискация. // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 8. - С. 788-796.

134. Горбуза А. Д., Сухарян Е. А. Кодификация законов об административной ответственности // Советское государство и право. – 1979. – № 9. – С. 123-127.

135. Гречкина О.В. Производство по делам об административных правонарушениях в структуре административного процесса // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного юриста РФ, д.ю.н., профессора И.И. Веремеенко / Отв. ред. д.ю.н., проф. А.С. Дугенец, д.ю.н., проф. В.И. Майоров. – М.: ВНИИ МВД России, ЮУрГУ, 2008. – С. 171.

136. Гречкина О.В. О содержании и структуре административного процесса // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. «Право». Вып. 7. 2006. № 5. – С. 242-248.

137. Гречкина О.В. Проблемы таможенного администрирования и административной юрисдикции в действующем законодательстве // Современные проблемы российского права: сборник научных трудов к 20-летию Юридического факультета имени М.М. Сперанского. – М.: Изд-во РАНХиГС, 2016. – С. 280-289.

138. Гречкина О.В. Правовые позиции судебной власти по вопросу перемещения товаров через таможенную границу Российской Федерации // Теория и практика административного права и процесса: Материалы шестой Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (пос. Небуг Краснодарского края, 7-9 октября 2011 г.). В 2-х частях: Часть II /Отв. Ред. Проф. В.В Денисенко, доц. А.Г. Эртель. – Краснодар: изд-во ИП Солодовникова А.Н., 2011. – С. 18-22.

139. Гречкина О.В. Еще раз об административном процессе Еще раз об административном процессе // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2008. – № 4. – С. 85-94.

140. Гречкина О.В. О некоторых проблемах административно-деликтного производства в таможенных органах Российской Федерации // Проблемы противодействия административной деликтности: материалы науч.-практ. конф., посвященной 75-летию заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, проф. А. П. Шергина / отв. ред. А. С. Дугенец. — М. : ВНИИ МВД России, 2010. – С. 107-114.

141. Гречкина О.В. Нормотворчество таможенных органов в сфере административной юрисдикции на современном этапе // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. «Право». 2013. Т. 13. № 4. С. 87-93.

142. Денисенко В.В., Моняк С.Г. На заметку законодателю или возвращаясь к вопросу о разграничении судебного и административно-юрисдикционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей ежегодной

всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 г.: в 3-х томах. / под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. — СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2016. Т. II. — С. 157.

143. Кононов П.И. Административное судопроизводство в Российской Федерации: взгляд административного судьи // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. — Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. — Вып. 7. — Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С.659-660.

144. Мартынов А.В. Риск-ориентированный контроль и надзор: понятие, содержание и основные направления внедрения в существующую практику // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9-10 июня 2016 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, доцент А.В. Мартынов. - Н.Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2016. - С. 50-85.

145. Мартынов И.А. Институт необходимой обороны в административно-деликтном праве / Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. Ч. 2. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005. — С. 186-195.

146. Ноздрачев А.Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. — Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. — Вып. 7. — Воронеж: Издательство ВГУ, 2013. С. 464.

147. Ортиков Е., Репкина И. Зависимость уголовного преследования от решений органов по делам об административных правонарушениях // Законность. 2009. № 8. С. 27 - 28.

148. Панова И.В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С. 120.
149. Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 13.
150. Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Вестник СГАП. Саратов. 2002. № 1. С. 57-62.
151. Побежимова Н.И. Совершенствование института обжалования постановлений о наложении административных взысканий // Проблемы административной ответственности на современном этапе. – М., 1989. С. 70.
152. Попов Л.Л. Сущность административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. – М., 2003. С. 4-5.
153. Россинский Б.В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 8-17.
154. Россинский Б.В. О некоторых положениях КоАП РФ, связанных с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): Сборник ИГП РАН по материалам шестого круглого стола «Лазаревские чтения». – М.: Академический правовой университет, 2003. С. 60-66.
155. Россинский Б.В. Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – С. 50.
156. Салищева Н. Г., Вагильски Г. В. Развитие законодательства об административной ответственности // Правоведение. – 1981. – № 3. – С. 3-12.
157. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): Сборник ИГП

РАН по материалам шестого круглого стола «Лазаревские чтения». – М.: Академический правовой университет, 2003. С. 140-146.

158. Салищева Н.Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 8.

159. Соловей Ю.П. К критике некоторых концептуальных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Материалы всероссийской научно-практической конференции (1 июня 2004 г.) / Под общ. ред. Ю.П. Соловья. – Омск: Омский юридический институт, 2004. С. 3-9.

160. Старилов Ю.Н. Административный процесс в системе административно-деликтных координат // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, д-ра юрид. наук, профессора А.П. Шергина. – М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 172.

161. Старилов Ю.Н. Производство по делам об административных правонарушениях и административный процесс // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / под общ. ред. Ю.П. Соловья. – Омск: Омский юридический институт, 2004. С. 13.

162. Татарян В.Г. Из истории осуществления первой кодификации советского административно-деликтного законодательства / Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, профессора А.П. Шергина. – М.: ВНИИ МВД России, 2005. – С. 45-55.

163. Угаров Б.М. Международная борьба с контрабандой. – М., 1981. С. 17.

164. Хазанов С.Д. Административно-деликтное судопроизводство // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, профессора А.П. Шергина. – М.: ВНИИ МВД России, 2005. – С. 176-180.

165. Ческидова С.А. Административно-деликтное производство в таможенных органах Российской Федерации // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2011 : Материалы XIII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. В 3 частях. Часть III. (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2011 г.). – Челябинск: Цицеро, 2011. – С. 215-218.

166. Ческидова С.А. Производство по делам о нарушении таможенных правил в системе административно-деликтных координат // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2013 : Материалы XV Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 29-30 мая 2013 г.). Часть III. – Челябинск : Цицеро, 2013. – С. 190-193.

167. Ческидова С.А. Стадии административно-деликтного производства по делам о нарушении таможенных правил // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2013. Т. 13. № 3. С. 10.

168. Ческидова С.А. Особенности правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации // European Social Science Journal. 2014. Т. 1 № 9. С. 461-465.

169. Ческидова С.А. Правовое регулирование административно-деликтного производства в сфере таможенного регулирования // Актуальные проблемы права России и стран СНГ -2016: Материалы XVIII

Международной научно-практической конференции (Юридический институт Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2016г.). Ч. 1. – Челябинск: Издательство ООО «Полиграф-Мастер», 2016. – С. 213- 216.

170. Ческидова С.А., Гречкина О.В. «Таможенное регулирование» и «таможенное дело»: проблемы взаимообусловленности и разграничения // Таможенное дело. 2016. № 1. С. 25-28.

171. Шергин А.П. Актуальные проблемы административно-деликтного права / Административное право и процесс. 2004. №1. – С. 39-42.

172. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9.

173. Шергин А.П. Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления): Сборник научных трудов. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. – С. 99.

174. Шергин А.П. Актуальные проблемы административной ответственности // Проблемы административной ответственности на современном этапе. – М., 1989. С. 8.

175. Шергин А.П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. № 3. – С. 6.

176. Шергин А.П. Концептуальные основы административно-юрисдикционного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., Заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (5 марта 2010 года): в 2 ч. СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2010. Ч. 1. – С. 25.

177. Шергин А.П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М.: Юрист, 2004. С. 167.

178. Шергин А.П. Основные тенденции развития современного административно-деликтного законодательства // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного юриста Российской Федерации, д-ра юрид. наук, профессора И.И. Веремеенко / Отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А.С. Дугенец, д-р юрид. наук, проф. В.И. Майорова. – М.: ВНИИ МВД России, ЮУрГУ, 2008. С. 95.

179. Шергин А.П. Выбор модели третьей кодификации административно-деликтного законодательства // Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления): Сборник научных трудов / А.П. Шергин. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. – С. 139-140.

180. Юридический энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1984.

181. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. // Государство и право. № 3. 1999. С. 8.

Авторефераты, диссертации

182. Бахрах Д. Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук – М., 1972

183. Головкин В.В. Административно-юрисдикционная деятельность в области дорожного движения: дис.... д-ра юрид. наук. - Омск, 2008.

184. Гречкина О.В. Административное производство по делам о нарушении таможенных правил: Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004.

185. Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2011.

186. Давыдова Е.В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: дис...канд. юрид. наук. - М., 2008.

187. Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005.

188. Зарубин Н.Н. Совершенствование административной ответственности за незаконное перемещение товаров через таможенную границу: дис...канд. юрид. наук. - Люберцы, 2013.

189. Иващенко М.В. Администрирование в деятельности таможенных органов Российской Федерации: дис...канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону, 2011.

190. Истомин С.И. Юрисдикционный процесс в таможенной сфере: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000.

191. Калашникова И.А. Административное производство по применению мер принуждения таможенными органами Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2008.

192. Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2012.

193. Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: дис...канд. юрид. наук. - М., 2008.

194. Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2006.

195. Мустафина С. А. Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил): вопросы квалификации и назначения наказаний: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.

196. Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис...д-ра юрид. наук. - Санкт-Петербург, 2011.

197. Поникаров В.А. Теоретико-прикладные основы организации и осуществления административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации: дис...д-ра. юрид. наук. - Рязань, 2009.

198. Пятикова Е.А. Административное расследование по делам о нарушениях таможенных правил: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.

199. Ратников В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: дис...канд. юрид. наук. - Челябинск, 2012.

200. Самойленко А.В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Киев, 1971.

201. Сафоненков П.Н. Совершенствование деятельности таможенных органов по обеспечению прав участников производства по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.

202. Серебряков Я.В. Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук – Омск. 2003.

203. Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010.

204. Соловьева О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения: дис...канд. юрид. наук. - Краснодар, 2004.

205. Степаненко С.М. Административно-правовые аспекты межгосударственной таможенной интеграции в евразийском экономическом сообществе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.

206. Сургутскова А.В. Административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил: дис...канд. юрид. наук. - Омск, 2011.

207. Татарян В.Г. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств - участников Содружества Независимых Государств: дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005.

208. Трунина Е.В. Административная ответственность за нарушения таможенных правил в Российской Федерации: дис...канд. юрид. наук. - Волгоград, 2002.

209. Фаттахов В.М. Правовое регулирование ответственности за нарушение таможенных правил (Аспекты квалификации): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М, 2003.

210. Халипов С.В. Проблемы соответствия законодательства Российской Федерации о таможенном деле международным стандартам в сфере таможенного регулирования: дис...канд. юрид. наук. - М., 2011.

211. Хореев А.А. Принципы производства по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2009.

212. Шатов С.А. Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного пожарного надзора: дис... канд. юрид. наук. - Санкт-Петербург, 2005.

213. Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1957.

Электронные ресурсы. Юридическая практика. Архивы.

214. Проект Федерального закона № 917598-6 «Кодекс РФ об административной ответственности» (вносится депутатом ГД РФ А.А. Агеевым) // Консультант Плюс. Сайт: URL : http://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan (дата обращения 28.12.2015).

215. Проект Федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (внесен депутатами ГД РФ В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А.

Поневежским) // Консультант Плюс. Сайт: URL :
http://www.consultant.ru/law/doc/pr_koan (дата обращения 28.12.2015).

216. Проект ТК ЕАЭС // Российская таможенная академия: наука: сайт.
 URL:
<http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635545976546244230.pdf>
 (дата обращения: 20.12.2015).

217. Показатели правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации за 2016-2017 гг. // Федеральная таможенная служба: сайт. URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения 10.04.2017).

218. Судебные и нормативные акты Российской Федерации. Суды общей юрисдикции // сайт: URL:
<http://sudact.ru/regular/court/malQd4OKA15r/?page=11> (дата обращения 01.04.2016).

219. Итоги деятельности таможенных органов по осуществлению таможенного контроля после выпуска товаров. Результаты постконтроля за первый квартал 2016 года // Федеральная таможенная служба: сайт. URL: <http://www.customs.ru/> (дата обращения 29.04.2016).

220. Материалы дела об административном правонарушении № 10504000-209/2014 // Документ опубликован не был. Архив Златоустовской транспортной прокуратуры.

221. Итоги правоохранительной деятельности таможен СЗТУ за I полугодие 2015 года // Виртуальная таможня. Таможенно-логистический портал: сайт. URL: <http://vch.ru/event/category/111.html?year=2015&month=7>.

222. Дальневосточные таможенники подвели итоги работы в 2014 году. Информация Дальневосточного таможенного управления ФТС России от 30 января 2015 г. // Виртуальная таможня. Таможенно-логистический портал: сайт. URL: <http://vch.ru/event/category/111.html?year=2015&month=7>.

223. Северо-Западная оперативная таможня: подведены итоги работы за 9 месяцев 2015 года // Виртуальная таможня. Таможенно-логистический портал: сайт. URL: <http://vch.ru/event/category/111.html?year=2015&month=7>.

224. Письмо Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей от 27 ноября 2015г. № УПП/04640 // Документ официально опубликован не был. Архив Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.