С.Н. Белоусов,
Начальник Координационного управления
Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС

Об унификации административного законодательства в части правонарушений в таможенной сфере

Неотъемлемым условием успешного функционирования Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС является образование единого правоохранительного пространства как основы проведения скоординированной политики в сфере обеспечения экономической безопасности. Решение этой задачи, в частности, предполагает необходимость гармонизации законодательства об административной и уголовной ответственности государств–членов.

С целью унификации уголовных и административных законодательств государств – членов Таможенного союза (ТС) Межпарламентская Ассамблея Евразийского экономического сообщества совместно с Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь провели сравнительно-правовой анализ законодательства государств ЕврАзЭС в области административной и уголовной ответственности за нарушение таможенного законодательства ТС и подготовили соответствующий проект рекомендаций.

При анализе и выработке рекомендаций особое внимание уделялось тем нормам, которые, по нашему мнению, нуждаются в максимально возможной унификации в силу того, что регулируют ответственность за правонарушения, которые способны причинить наибольший вред общественным отношениям в сфере таможенного дела либо могут затрагивать интересы всех членов ТС.

Было установлено, что в настоящее время имеются существенные отличия административного законодательства государств – членов Таможенного союза, начиная со структуры кодексов, заканчивая процедурой обжалования и исполнения принятых решений по делам об административных правонарушениях. Пересмотр национальных законодательств, регламентирующих административную и уголовную ответственность за таможенные правонарушения, необходим в связи с существенными изменениями порядка государственного регулирования внешней торговли в государствах – членах Таможенного союза и взаимной торговли между ними.

Особое внимание вопросу применения уголовного и административного законодательств было уделено на заседании Межгосударственного совета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза).

Главами государств 5 июля 2010 в столице Республики Казахстан г.Астане были приняты Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства ТС и государств – членов Таможенного союза и Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств – членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях (Решение Межгоссовета № 50 от 05.07.2010 г.).

Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства ТС и государств – членов Таможенного союза определил особенности привлечения к уголовной и(или) административной ответственности за нарушения таможенного законодательства ТС и законодательства Сторон, кон-

троль за соблюдением которого возложен на таможенные органы.

Статьей 3 Договора определено, что виды преступлений и административных правонарушений, а также порядок и принципы привлечения лиц к уголовной и(или) административной ответственности определяются национальным законодательством Сторон с особенностями, установленными рассматриваемым Договором. Каждое государство обязалось принять меры по внесению изменений в свое законодательство, предусматривающее уголовную и административную ответственность за нарушения таможенного законодательства ТС и законодательства Сторон, и приведению к единообразному определению противоправности таких деяний.

Общий принцип, заложенный в Договоре, заключается в том, что лицо, совершившее административное правонарушение на таможенной территории ТС, подлежит привлечению к административной ответственности по законодательству той Стороны, на территории которой выявлено административное правонарушение (п. 1 ст. 4).

Наиболее сложным вопросом является установление и привлечение к ответственности лиц, нарушивших порядок доставки товаров в случаях, если процедура таможенного транзита начинается в одном государстве, а завершается в другом. В п. 2 ст. 4 Договора определено, что в случае недоставки товаров и документов на них лицо подлежит привлечению к административной ответственности по законодательству той Стороны, таможенными органами которой товары выпущены в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита.

Договором был определен также порядок ведения административного и уголовного процесса. Административный процесс (производство) будет осуществляться по законодательству Стороны, в которой лицо привлекается, либо подлежит привлечению к административной ответственности. Уголовное дело будет возбуждаться и расследоваться по месту совершения преступления, а в случае невозможности определения места совершения преступления – по месту обнаружения преступления.

Если лицо, в отношении которого осуществляется уголовное преследование компетентным органом одного государства, является гражданином другого государства, которое его не выдает, уголовное дело может быть направлено для осуществления уголовного преследования данного лица правоохранительным органам этого другого государства.

В случае совершения лицом преступления на территории нескольких государств Стороны договорились считать местом его совершения территорию государства, на которой совершено последнее преступное деяние, либо если преступления совершены лицом на территории разных государств, то по согласованию между уполномоченными органами уголовное дело может расследоваться на территории той Стороны, где совершено большинство преступлений или наиболее тяжкое из них.

Следует отметить, что каждое из государств ТС в соответствии со своим законодательством может возбуждать и расследовать уголовные дела по преступлениям, направленным против ее интересов, совершенным на территории других государств – членов Таможенного союза.

Предварительное расследование по уголовному делу производится в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством того государства, на территории которого расследуется уголовное дело.

В случае выявления правоохранительными органами при рассмотрении заявления (сообщения) о преступлении или в ходе расследования уголовного дела о преступлении признаков другого уголовно наказуемого деяния, совершенного на территории другого государства, материалы будут передаваться соответствующим органам этой стороны для рассмотрения в соответствии с ее уголовно-процессуальным законодательством.

Положениями статьи 6 Договора определено, что результаты проведения таможенного контроля, оформленные таможенными органами любой Стороны, а также результаты выполнения компетентным органом процессуальных действий признаются в качестве доказательств по уголовным делам и делам об административных правонарушениях и подлежат оценке при рассмотрении указанных дел наряду с другими доказательствами.

Лицо, в отношении которого вступил в законную силу приговор или иное судебное решение по уголовному делу на территории одного из государств ТС, не может быть привлечено к уголовной ответственности за то же самое деяние в другом государстве. Соответственно лицо, в отношении которого вступило в законную силу решение по делу об административном правонарушении на территории одного из государств ТС, не может за то же самое деяние привлекаться к административной ответственности в другом государстве (ст. 7).

После вступления в силу Таможенного кодекса государства – члены Таможенного союза будут взаимно признавать и принимать меры к исполнению вступивших в законную силу решений по делам об административных правонарушениях.

В целях определения порядка взаимодействия между таможенными органами государств – членов Таможенного союза в целях раскрытия преступлений, привлечения виновных лиц к уголовной, административной ответственности за нарушения таможенного законодательства 5 июля 2010 года было также подписано Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств – членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях. Соглашением определен порядок признания документов, направления запросов о предоставлении информации и документов и поручений о проведении отдельных процессуальных действий и порядок их исполнения.

Как уже сказано выше, анализ административных законодательств государств – членов Таможенного союза выявил значительные их различия. В целях унификации норм административного законодательства, определяющих ответственность за таможенные правонарушения, необходимо исходить из положений Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС). Так, за перемещение товаров через таможенную границу вне установленных мест или в неустановленное время работы таможенных органов в этих местах, за перемещение товаров через таможенную границу с сокрытием от таможенного контроля, исходя из положений п.п. 19 п. 1 ст. 4 ТК ТС, вытекает необходимость установления административной ответственности не только за оконченное незаконное перемещение товаров через таможенную границу, но и за покушение на такое правонарушение. Данное обстоятельство обуславливает необходимость соответствующей корректировки положений КоАП Республики Казахстан, где ответственность за покушение на незаконное перемещение товаров через таможенную границу не предусмотрена.

Представляется целесообразным унифицировать размеры санкций за совершение правонарушения ввиду их существенного различия.

В целях противодействия перемещению товаров через таможенную границу с использованием документов, содержащих недостоверные сведения о товарах, и(или) с использованием поддельных либо относящихся к другим товарам средств идентификации необходима унификация перечня таможенных операций, за нарушение порядка совершения которых должна наступать ответственность (в КоАП РБ и КоАП РФ данные перечни не совпадают, а в КоАП РК такой перечень отсутствует).

Целесообразно установить ответственность за представление недействительных документов для выпуска товаров до подачи таможенной декларации в КоАП РБ и КоАП РФ.

Таможенный кодекс Таможенного союза предусматривает институт выпуска товаров до подачи таможенной декларации, в том числе и обязанность предоставления таможенному органу документов и сведений, позволяющих идентифицировать товары в таможенных целях. В то же время рассматриваемое деяние не охватывается похожими по содержанию составами, предусматривающими административную ответственность за перемещение товаров через таможенную границу с использованием документов, содержащих недостоверные сведения о товарах.

Из положений ТК ТС не вытекает необходимость установления административной ответственности за представление таможенному брокеру либо иному лицу недействительных документов для представления их в таможенный орган при таможенном оформлении товаров.

ТК ТС не предусматривает соответствующую обязанность для декларанта либо иного лица.

Предусмотренная ст. 16.7 КоАП РФ норма предполагает возможность одновременного привлечения к административной ответственности двух различных субъектов по существу за одно и то же правонарушение. Например, при недостоверном декларировании товаров таможенным представителем он подлежит административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ст. 16.2 КоАП РФ (непосредственно за недостоверное декларирование), а декларант одновременно может быть подвергнут административному взысканию за правонарушение, предусмотренное ст. 16.7 КоАП РФ (за представление таможенному представителю недействительных документов для представления их в таможенный орган, повлекшее недостоверное декларирование).

В данном случае представляется оправданным вести речь о соучастии в недостоверном декларировании, если при ведении административного процесса будет установлено, что таможенный представитель и представляемое им лицо действовали в сговоре.

Статьи КоАП, устанавливающие ответственность за недоставку в установленное место, выдачу либо утрату находящихся под таможенным контролем товаров или документов на них, различаются как по перечню противоправных действий, образующих объективную сторону правонарушения, так и по перечню таможенных операций и процедур, при которых такие противоправные действия влекут административную ответственность.

Представляется целесообразным разграничить в КоАП РБ и КоАП РК ответственность за недекларирование; недостоверное декларирование, влияющее на уплату таможенных платежей; недостоверное декларирование, дающее основания для неприменения запретов или ограничений (такой подход использован в КоАП РФ).

Представляется целесообразным пересмотреть нормы КоАП, устанавливающие ответственность за нарушение требований и(или) условий таможенного режима. Согласно ТК ТС, термин «таможенный режим» изменен на термин «таможенная процедура». Правовое регулирование ответственности за нарушение требований и условий таможенных процедур в национальных законодательствах существенно различается.

Специальная норма об ответственности за невывоз с таможенной территории товаров, в отношении которых выдано разрешение на их убытие, а равно пользование и(или) распоряжение такими товарами на таможенной территории без разрешения таможенного органа предусмотрена только в КоАП РБ (ст.14.4).

Глава 48 ТК ТС регулирует порядок временного ввоза на таможенную территорию Таможенного союза транспортных средств международной перевозки, зарегистрированных в иностранных государствах, и временного вывоза с такой территории транспортных средств международной перевозки, зарегистрированных в государствах – членах Таможенного союза. При этом, в отличие от национальных таможенных кодексов, в со-

ответствии с ТК ТС временный ввоз и временный вывоз таких транспортных средств осуществляются без их помещения под таможенные процедуры (п. 4 ст. 341). Следовательно, нарушение требований и условий временного ввоза и временного вывоза таких транспортных средств не будет охватываться составами, предусматривающими административную ответственность за нарушение требований и условий таможенных процедур.

В этой связи предлагается предусмотреть в КоАП государств – членов Таможенного союза нормы об ответственности за нарушение порядка временного ввоза и временного вывоза транспортных средств международной перевозки.

Из положений ст. 200 ТК ТС, предусматривающей институт условного выпуска товаров, а также значительного числа исключений из режима Таможенного союза, вытекает необходимость установления ответственности за незаконные пользование или распоряжение условно выпущенными товарами.

Анализ положений ст. 16.21 КоАП РФ и 430 КоАП РК, предусматривающих ответственность за приобретение, пользование, хранение либо транспортировку товаров, которые незаконно ввезены на таможенную территорию (в КоАП РБ такой состав не предусмотрен), свидетельствует о том, что ответственность за такое правонарушение может наступать как при умышленной, так и при неосторожной форме вины. Возможность привлечения к административной ответственности при неосторожной форме вины в данном случае не оправдана, так как ТК ТС не содержит положений, определяющих для лиц, приобретающих на территории ТС товары, обязанность по выяснению законности ввоза этих товаров. Тем самым существует возможность применения административных санкций (в том числе конфискации) к добросовестным приобретателям товаров.

Полагаем целесообразным осуществить корректировку рассматриваемых статей КоАП, предусмотрев ответственность за указанные в них деяния только в том случае, если лицо, их совершившее, заведомо знало о незаконности ввоза товаров и не может быть привлечено к административной ответственности за соучастие в незаконном перемещении товаров через таможенную границу по соответствующим специальным нормам.

В заключение остановимся на ситуациях, при которых были нарушены сроки уплаты таможенных платежей.

Таможенным кодексом Таможенного союза определены сроки уплаты таможенных пошлин, налогов применительно к различным таможенным операциям и таможенным процедурам (статьи 81, 161, 166, 172, 197, 211, 214, 227, 228, 237, 250, 261, 274, 283, 290, 300, 306, 344 и 360). Институт сроков уплаты таможенных платежей, предусмотренный ТК ТС, существенно отличается от соответствующих правовых институтов, установленных национальными таможенными кодексами, что, в свою очередь, требует корректировок рассматриваемых норм КоАП.

Представляется целесообразным исключить из КоАП государств–членов Таможенного союза нормы об административной ответственности:

- за формальные нарушения, которые не влияют на правильное взимание таможенных платежей и применение запретов и ограничений на перемещение товаров через таможенную границу;

- устанавливающие ответственность за деяния, противоправность которых не предусмотрена ТК ТС;

- не удовлетворяющие принципу формальной определенности (носящие чрезмерно общий характер и не обеспечивающие единообразное понимание участниками таможенных правоотношений).

В частности, полагаем возможным исключить административную ответственность за:

- нарушение порядка декларирования товаров и транспортных средств декларантом

(ст. 413 КоАП РК), нарушение порядка производства таможенного оформления декларантом (ст. 409 КоАП РК). Предусмотренные указанными статьями деяния в любом случае влекут неблагоприятные правовые последствия для участников внешнеторговой операции в виде отказа в помещении товара под определенную таможенную процедуру либо в выпуске товаров до устранения недостатков и, на наш взгляд, не требуют установления административной ответственности;

- нарушение сроков временного хранения товаров (ст. 16.16 КоАП РФ). Данное деяние влечет неблагоприятные правовые последствия для участников внешнеторговой операции в виде задержания товаров (ст. 170 ТК ТС), с последующей реализацией невостребованных товаров (ст. 148 ТК ТС) либо административную ответственность за нарушение сроков подачи таможенной декларации;

- неуведомление или недостоверное уведомление о намерении вывезти товары и транспортные средства за пределы таможенной территории (ст. 402 КоАП РК), неправомерные операции, изменение состояния, пользование и распоряжение товарами и транспортными средствами, в отношении которых таможенное оформление не завершено (ст.410 КоАП РК). ТК ТС не предусматривает обязанностей, корреспондирующих с признаками объективной стороны правонарушений, предусмотренных указанными статьями КоАП РК;

- невыполнение должностными лицами и иными работниками требований, действующих в таможенном деле (ст. 438 КоАП РК). Данная норма носит чрезмерно общий характер, не обеспечивает единообразное ее понимание участниками таможенных правоотношений и создает конкуренцию иным нормам об административной ответственности.

Литература

1. Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств – членов Таможенного союза от 05.07.2010 г., www.tsouz.ru – официальный сайт Комиссии Таможенного союза.

2. Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств – членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях от 05.07.2010 г., www.tsouz.ru – официальный сайт Комиссии Таможенного союза.

3. Сравнительно-правовой анализ административно-процессуального и уголовно-процессуального законодательства государств–членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в условиях отмены таможенного контроля в рамках таможенного союза, www.ipavrazes.org – официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС.

4. Сравнительно-правовой анализ административно-процессуального и уголовно-процессуального законодательства государств–членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в условиях отмены таможенного контроля в рамках Таможенного союза, www.ipavrazes.org – официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС.

Ключевые слова: Таможенный кодекс Таможенного союза; административный процесс (производство); предварительное расследование; взаимодействия между таможенными органами; перемещение товаров через таможенную границу; таможенный режим; институт уплаты таможенных платежей.

Keywords: the Customs code of the Customs union; administrative process; preliminary investigation; interactions between customs bodies; moving of the goods through customs border; a customs treatment; institute of payment of customs payments.