

УДК 342.951

**МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ УГРОЗ НАРУШЕНИЯ ТАМОЖЕННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КЛАССИФИКАЦИИ МЕР
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ**

П. Н. Сафоненков

Российская таможенная академия

Поступила в редакцию 26 октября 2015 г.

Аннотация: *статья посвящена проблеме классификации мер административного принуждения, применяемых таможенными органами. Предлагая свою классификацию, автор выделяет в ней меры пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанные непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях, дает их характеристику.*

Ключевые слова: *пресечение, принуждение, меры, классификация, черты, таможенные органы, таможенный контроль.*

Abstract: *the article is devoted to the problem of classification of administrative coercive measures applied by the customs authorities. Offering his classification, the author distinguishes in it the measure of restraint for threats of violation of customs legislation, not directly related to production on cases of administrative offences, gives their characteristics.*

Key words: *repression, coercion, measures, classification, traits, customs authorities, customs control.*

Основы теории административной деятельности были разработаны еще в 1948 г. И. И. Евтихиевым, который понимал под административной деятельностью деятельность исполнительно-распорядительных органов в форме издания актов управления и применения мер принуждения¹.

Исходя из данного И. И. Евтихиевым определения, отметим, что к одним из таких исполнительно-распорядительных органов относятся и таможенные органы, которые в рамках своей компетенции вправе осуществлять административную деятельность – в одностороннем порядке принимать акты управления (подзаконные официальные решения, порождающие юридические последствия), а также применять меры административного принуждения.

Следует обратить внимание, что поводом для применения мер административного принуждения является не только возбуждение дел об административных правонарушениях, но и возможные угрозы нарушения таможенного законодательства, а также необходимость устранения вредных последствий.

Проблемные аспекты применения административно-правового принуждения в области таможенного дела изучали многие ученые, однако исследования данного правового института и дальнейшее углубленное проведение этих исследований в настоящее время не утратило своей ак-

¹ См.: *Евтихий И. И.* Виды и формы административной деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. С. 174.

туальности ввиду множества неразрешенных дискуссионных вопросов как на теоретическом, так и на прикладном уровне.

Несмотря на наличие множества научных работ, посвященных административному принуждению в сфере таможенных правоотношений, почти все они посвящены исследованию мер административного принуждения, которые применяют таможенные органы при нарушении таможенных правил, непосредственно связанном с уже совершенным административным правонарушением (меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, меры административной ответственности (наказания)), и очень мало внимания уделено исследованию мер принуждения, применяемым таможенными органами вне рамок производства по делам об административных правонарушениях, что влияет не только на общее теоретическое осмысление вопросов применения таможенными органами мер административного принуждения, но и на применение этих мер на практике. В связи с этим изучение института административного принуждения, применяемого таможенными органами, в данной части не менее важно и для теории административного принуждения, и для правоприменительной деятельности таможенных органов, которая не лишена проблемных вопросов.

Анализируя общественные отношения в сфере таможенного дела, складывающиеся при применении мер административного принуждения, можно выделить основные черты данного принуждения:

- применяется к неограниченному кругу субъектов – физических и юридических лиц, которые совершили административные правонарушения, относящиеся к компетенции таможенных органов, или деяния, угрожающие установленному порядку перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза, проведения таможенного контроля и (или) таможенных операций;

- как правило, осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов;

- применяется на основе права, регулируется законодательством Таможенного союза, законодательными актами Российской Федерации (в том числе постановлениями Правительства РФ, ведомственными нормативными правовыми актами ФТС России);

- накладывает правовые ограничения, лишения и обременения;

- осуществляется в рамках внеслужебного подчинения между сторонами;

- осуществляется как таможенными органами и их должностными лицами, так и судами (внесудебный и судебный порядок применения);

- имеет властно-принудительный характер;

- оперативность применения;

- меры административного принуждения, связанные с временным ограничением прав и свобод граждан, имущественных интересов физических и юридических лиц, имеют многофункциональный характер.

В настоящее время учеными предлагается множество общих классификаций мер административного принуждения по разным основаниям, среди которых нередко выделяются меры:

- административно-предупредительные;

- административно-пресекательные;

административно-восстановительные;
меры юридической ответственности².

С нашей точки зрения, является вполне оправданной позиция тех ученых, которые, не забывая о сущности и целях применения мер административного принуждения, предлагают использовать для классификации мер административного принуждения несколько оснований поэтапно, начиная с деления административно-принудительных мер по критерию использования в производстве по делам об административных правонарушениях³.

Разделяя позицию А. В. Сургутсковой относительно подхода к классификации мер административного принуждения, который, с нашей точки зрения, является наиболее оптимальным как позволяющий отойти от одного критерия в классификации и производить операцию деления множества мер административного принуждения поэтапно в общей классификации мер административного принуждения, применяемых таможенными органами, полагаем целесообразным выделять: *административно-правовые меры пресечения угроз*⁴ *нарушения таможенного законодательства, не связанные непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях* (общие и специальные) и *административно-правовые принудительные меры, применяемые при производстве по делам об административных правонарушениях* (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; меры административного наказания).

Ввиду особенностей применения административного принуждения при нарушении таможенных правил в классификации мер административного принуждения, применяемых таможенными органами, А. В. Сургутскова предлагает отказаться от отдельного выделения таких групп мер, как меры административного предупреждения и административно-восстановительные меры, а также причисления к административно-правовому принуждению при нарушении таможенных правил форм таможенного контроля. Во многом с этим можно согласиться и предложить классификацию мер административного принуждения, применяемых таможенными органами, руководствуясь теми же принципами, которые применяет и А. В. Сургутскова, с некоторыми поправками (рисунок).

Особый интерес представляют административно-правовые меры пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанные непосредственно с производством по делам об административных право-

² См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. М., 2003. С. 229.

³ См.: *Сургутскова А. В.* Административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2011.

⁴ В некоторых работах ранее (см., например: *Сафоненков П. Н.* Административное принуждение, применяемое таможенными органами (теоретико-прикладное исследование). М., 2016) мы говорили об административно-правовых мерах пресечения *опасности* нарушения законодательства. Несмотря на то что слова «опасность» и «угроза» близки по значению, полагаем, что использование термина «угроза», прочно вошедшего в российский юридический обиход, в данном случае будет более правильным.

Меры административного принуждения, применяемые таможенными органами

Административно-правовые меры пресечения угрозы нарушения таможенного законодательства (меры недопущения и меры устранения вредных последствий неправомерного поведения субъектов таможенных правоотношений), не связанные непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях

общие

специальные

- 1) приостановление выпуска товаров как на основании заявления обладателя исключительных прав (интеллектуальной собственности) на объекты авторского права и смежных прав, так и без такого заявления;
- 2) уничтожение конфискованных экземпляров произведений и фонограмм, материалов и оборудования, используемых для их воспроизведения, и иных орудий совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.12;
- 3) исключение из реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела (таможенных перевозчиков, владельцев складов временного хранения, таможенных представителей, владельцев таможенных складов, владельцев магазинов беспошлинной торговли);
- 4) приостановление действия и отзыв свидетельства о включении в реестр уполномоченных экономических операторов и исключение из реестра уполномоченных экономических операторов;
- 5) отзыв квалификационного аттестата специалиста по таможенным операциям;
- 6) принудительное взыскание таможенных платежей

- 1) применение физической силы;
- 2) применение специальных средств;
- 3) использование служебных собак;
- 4) применение огнестрельного оружия

Административно-правовые принудительные меры, применяемые таможенными органами при производстве по делам об административных правонарушениях

административно-процессуальные меры принуждения (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях)

меры административного наказания

- 1) доставление;
- 2) административное задержание;
- 3) привод (данная мера осуществляется в порядке ст. 27.15 КоАП РФ);
- 4) личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
- 5) досмотр транспортных средств;
- 6) осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов;
- 7) изъятие вещей и документов;
- 8) взятие проб и образцов;
- 9) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 10) временный запрет деятельности, задержание судна, доставленного в порт РФ, арест судна, доставленного в порт РФ, залог за арестованное судно

- 1) предупреждение; административный штраф; конфискация оружия или предмета совершения административного правонарушения (могут применяться по делам о нарушении таможенных правил (16 глава КоАП РФ));
- 2) административный арест;
- 3) обязательные работы

Рисунок. Классификация мер административного принуждения, применяемых таможенными органами

нарушениях, в первую очередь как недостаточно исследованные до настоящего времени.

Обосновывая необходимость включения данных мер в классификацию мер административного принуждения, применяемых таможенными органами, полагаем необходимым обратить внимание на следующие обстоятельства.

В предлагаемой классификации, как и в схожей классификации А. В. Сургутской, отдельно не выделены административно-восстановительные меры и меры административного предупреждения, равно как и в ней отсутствуют формы таможенного контроля.

Мы ни в коем случае не опровергаем аргументы, подтверждающие наличие административно-предупредительных и административно-восстановительных мер в общих классификациях мер административного принуждения, применимых в том числе и к сфере таможенных правоотношений. Более того, заметим, что предлагаемая классификация эти меры охватывает.

Так, принудительное взимание таможенных платежей следует отнести к административно-восстановительным мерам (данная мера будет являться мерой устранения вредных последствий неправомерного поведения субъектов таможенных правоотношений). Цель ее – возмещение причиненного ущерба. Фактическое основание – наличие этого ущерба.

Административно-предупредительные меры применяются во избежание наступления вредных (опасных) последствий для общества, когда правонарушение еще не совершено, поэтому такие меры, как приостановление выпуска товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, авторского права и смежных прав; исключение из реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела (таможенных перевозчиков, владельцев складов временного хранения, таможенных представителей, владельцев складов, магазинов беспошлинной торговли); приостановление действия и отзыв свидетельства о включении в реестр уполномоченных экономических операторов и исключение из реестра уполномоченных экономических операторов; отзыв квалификационного аттестата специалиста по таможенным операциям; применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, использование служебных собак являются административно-предупредительными.

Намного острее стоит вопрос о причинах отсутствия в предлагаемой классификации мер административного принуждения форм таможенного контроля, которые иногда также упоминаются в литературе в качестве мер административного принуждения⁵.

С нашей точки зрения, факт тесной взаимосвязи форм таможенного контроля с административно-правовыми мерами пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанных непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях, бес-

⁵ См., например: *Погодина Н. А.* Административно-правовое регулирование таможенного досмотра // *Административное и муниципальное право.* 2010. № 12. С. 66–71.

спорен, равно как очевидна и их взаимосвязь с административно-предупредительными мерами. Однако представляется, что главным критерием, отграничивающим формы таможенного контроля от названных мер административного принуждения (как правовую категорию), является различие их функций.

Существует много дискуссионных определений административного принуждения. Приведем некоторые примеры.

По мнению Э. Г. Липатова, административное принуждение – это «особый вид государственного принуждения, состоящий в применении органами государственного управления в установленных законом случаях и порядке, закрепленном нормами административного права, принудительных мер к субъекту, с целью защиты охраняемых правом общественных отношений»⁶.

С точки зрения И. В. Максимова, административное принуждение – это «определенный административным законодательством вид государственного принуждения уполномоченными на то органами (должностными лицами) физических и юридических лиц ввиду совершения ими правонарушения либо в условиях общественной, государственной необходимости для эффективного и оперативного достижения исключительно позитивно значимых (общественно полезных) целей»⁷.

По сути, административное принуждение – это своего рода реакция компетентных органов, вызванная одним из юридических фактов, имеющих значение с точки зрения охраны правоотношений.

Понятие таможенного контроля в широком смысле содержится в п. 32 ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС), согласно которой таможенный контроль – совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием системы управления рисками, в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства государств – членов Таможенного союза.

Анализируя в целом положения ТК ТС, особенно раздел 3, можно сказать, что таможенный контроль (в узком смысле) – это комплекс проверочных мероприятий (действий) в установленных законом формах, которые необходимы и достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства и выявления нарушений, относящихся к компетенции таможенных органов.

Таким образом, несмотря на схожесть главной общей цели (в широком смысле) – обеспечение соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства государств – членов Таможенного союза и пресечение нарушений таможенного законодательства, основными функциями административного принуждения является правовое воздействие административного принуждения на таможенные правоотношения в определенных направлениях, обуславливаемых целью административного принуждения, в частности предупреждение, пресечение правонару-

⁶ Липатов Э. Г. Административное право : учебник. М., 2014.

⁷ Максимов И. В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 42.

шений, а также нарушенного состояния и привлечение виновных лиц к административной ответственности, а основными функциями таможенного контроля – создание условий, способствующих ускорению внешнеэкономического оборота; ведение борьбы с нарушениями таможенных правил, налогового законодательства, пресечение незаконного перемещения через таможенную границу товаров, оборота наркотических средств, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, предметов художественного, исторического и археологического достояния народов; своевременное и полное взимание пошлин, налогов и иных таможенных платежей; ведение таможенной статистики внешней торговли и специальной таможенной статистики страны; осуществление в пределах компетенции таможенных органов валютного контроля; ведение Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности и др. Сущностью форм таможенного контроля является *проверка достоверности сведений, сообщенных при декларировании*⁸.

При этом отметим, что согласно ст. 110 ТК ТС формами таможенного контроля являются конкретные, определенные названной статьей мероприятия: проверка документов и сведений; устный опрос; получение объяснений; таможенное наблюдение; таможенный осмотр; таможенный досмотр; личный таможенный досмотр; проверка маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков; таможенный осмотр помещений и территорий; учет товаров, находящихся под таможенным контролем; проверка системы учета товаров и отчетности; таможенная проверка.

То есть категории «административное принуждение» и «формы таможенного контроля» сами по себе не тождественны, имеют различное функциональное назначение, при этом ряд форм таможенного контроля можно также считать мерами административного принуждения (административно-предупредительными, административно-пресекательными, в зависимости от целей и фактических оснований применения). Как о мерах административного принуждения чаще всего говорят о таможенном досмотре; личном таможенном досмотре⁹.

Таким образом, с нашей точки зрения, формы таможенного контроля правильнее считать мерами, которые применяются таможенными органами для реализации административного принуждения в сфере таможенных правоотношений (за исключением специальных административно-правовых мер пресечения опасности нарушения законодательства и недопущения (устранения) вредных последствий), не включая их непосредственно в предлагаемую классификацию. Если мы говорим о применении общих административно-правовых мер пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанных непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях (по предлагаемой классификации), мы должны понимать, что применение этих мер находится в тесной взаимосвязи с формами таможенного контроля, ряд которых имеет

⁸ *Мошкина Н. А.* Правовая природа досмотра как формы контроля : административный и таможенный аспект // *NB : Административное право и практика администрирования.* 2013. № 3. С. 1–24. URL: http://e-notabene.ru/al/article_655.html

⁹ См.: Там же.

принудительное воздействие на соответствующего субъекта правоотношений. Формы таможенного контроля могут находиться и во взаимосвязи со специальными административно-правовыми мерами пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанных непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях, однако в этом случае, наоборот, применение специальных административно-правовых мер может использоваться в отдельных предусмотренных законодательством случаях для реализации форм таможенного контроля. По этой причине формы таможенного контроля мы не включаем в классификацию мер административного принуждения, применяемых таможенными органами.

Заметим также, что при подразделении мер пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанных непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях, на общие и специальные, главное их отличие друг от друга заключается в пределах и специфике их применения. Специальные меры пресечения применяются при крайней степени опасности нарушения законодательства и недопущения вредных последствий, требующих немедленного реагирования.

Учитывая, что все административно-правовые меры пресечения угроз нарушения таможенного законодательства, не связанные непосредственно с производством по делам об административных правонарушениях (равно как и административно-правовые принудительные меры, применяемые при производстве по делам об административных правонарушениях), обладают чертами, присущими мерам административного принуждения, упоминаемыми вначале, следует подчеркнуть, что названные меры вправе занимать свое законное место в предлагаемой классификации мер административного принуждения, применяемых таможенными органами.

Российская таможенная академия

Сафоненков П. Н., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры таможенного права

E-mail: pavelafonenkov@gmail.com

Tel.: 8 (495) 559-03-09

Russian Customs Academy

Savonenkov P. N., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Customs Law Department

E-mail: pavelafonenkov@gmail.com

Tel.: 8 (495) 559-03-09