

*На правах рукописи*

**Сургутскова Анна Валерьевна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ, ПРИМЕНЯЕМОЕ  
ПРИ НАРУШЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ**

Специальность 12.00.14 – административное право,  
финансовое право, информационное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Челябинск 2011

Работа выполнена на кафедре административного права и административной деятельности органов внутренних дел федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
**Герасименко Юрий Васильевич**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**Бакаева Ольга Юрьевна**

кандидат юридических наук  
**Калашникова Ирина Анатольевна**

Ведущая организация: **ВНИИ МВД России**

Защита диссертации состоится «13» мая 2011 г. в 12:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского государственного университета по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «\_\_\_» апреля 2011 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

О. В. Гречкина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Принципиальные изменения в правовой системе, признание и провозглашение в качестве высшей ценности прав и свобод человека и гражданина в противоположность принципу приоритета государственных и общественных интересов, право граждан на обжалование действий и бездействий должностных лиц в суде, расширение сферы прокурорского надзора и судейского контроля за деятельностью правоохранительных органов требуют соответствующего пересмотра и изменения подходов к научной и практической оценке деятельности правоохранительных органов, в частности, таможенных органов в области применения административно-правового принуждения.

В современных условиях возрастает роль и значение российской таможенной службы не только как органа исполнительной власти, регулирующей внешнеэкономическую деятельность, но и как правоохранительного органа. Кроме того, необходимо отметить, что практически любая деятельность в области таможенного дела тесно связана с институтом применения административно-правового принуждения, что обуславливает особую значимость научного рассмотрения данной темы.

В настоящее время в связи с формированием Таможенного союза остро стоит проблема унификации таможенной и административной отраслей права. Административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил, являясь комплексным институтом, нуждается в пересмотре и изменении в соответствии с требованиями создания единого таможенного пространства.

Административно-правовое принуждение при нарушении таможенных правил применяется в связи с совершением административных правонарушений. На протяжении последних лет в нашей стране отмечается стабильный рост дел об административных правонарушениях, возбуждаемых таможенными органами. Так, в 2009 г. было зарегистрировано 89 081 административное правонарушение в области таможенного дела, что на 6,4% больше, чем в 2008 г., на 9,7% — чем в 2007 г. и на 21,3% — чем в 2006 г.<sup>1</sup>. Однако в 2010 г. количество дел об административных правонарушениях, возбужденных таможенными органами, существенно сократилось и составило 72701 дело, что соответствует уровню 2006 г (70129). Снижение выявленных административных правонарушений свидетельствует не только об уровне их латентности, но и о наличии правовых и организационных проблем, связанных с перенесением таможенного контроля на границы Таможенного союза.

---

<sup>1</sup> *О направлении обзора правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации за 2006, 2007 и 2008 годы [Электронный ресурс]: письмо ФТС России от 24 марта 2009 г. № 18-12/12454. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; Информационно-аналитический обзор правоохранительной деятельности таможенных органов (данные за 12 месяцев 2009 года) [Электронный ресурс]: письмо ФТС России от 2 марта 2010 г. № 18-12/9559. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».*

Необходимость исследования представленной темы обусловлена последними законодательными изменениями в части, касающейся противодействия нарушениям таможенных правил и привлечения таможенными органами участников таможенных правоотношений к административной ответственности. К сожалению, новейшее таможенное законодательство не внесло существенных изменений в вопросы качественной регламентации административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил, что существенно сказывается на эффективности реализации нормативно установленных правоограничений. В таком случае паритет участников таможенных отношений практически является нереализованным, поскольку усмотрение властного субъекта противопоставляется интересам развития предпринимательской активности.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Природу принуждения исследовали такие философы и юристы, как С. С. Алексеев, Г. В. Ф. Гегель, И. А. Ильин, И. Кант, Н. М. Коркунов, О. Э. Лейст, А. С. Пучнин, Л. Н. Толстой, Б. Н. Чичерин, Ф. Шеллинг, А. Шопенгауэр и др.

Проблематика института административно-правового принуждения как вида государственно-правового принуждения активно разрабатывалась в науке административного права. В частности, определением сущности, роли, пределов и целей применения административного принуждения занимались Ю. Е. Аврутин, Д. Н. Бахрах, О. И. Бекетов, К. С. Бельский, И. А. Галаган, М. И. Еропкин, А. И. Каплунов, А. П. Ключниченко, П. И. Кононов, А. П. Коренев, И. В. Максимов, М. Я. Масленников, Б. В. Россинский, В. Е. Севрюгин, Ю. П. Соловей, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Стариков, Ю. А. Тихомиров, А. Ю. Якимов и др.

Вопросы применения административно-правового принуждения в области таможенного дела изучали А. Б. Агапов, О. Ю. Бакаева, Б. Н. Габричидзе, А. А. Гараев, О. В. Гречкина, Ю. А. Евстратова, А. В. Зубач, И. А. Калашникова, Л. А. Косицина, В. И. Майоров, Г. В. Матвиенко, А. Ф. Ноздрачев, Е. И. Сидоров, Т. В. Тедтоев, Л. Л. Хомяков, В. С. Чернявский и др.

Несмотря на повышенный интерес к исследуемой теме со стороны ученых, административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил, как разновидность государственно-правового принуждения остается недостаточно изученным и требует дальнейшей разработки. Так, необходимо установить основания и пределы применения данного вида принуждения, конкретизировать ведущие направления деятельности таможенных органов и их должностных лиц по применению мер принуждения, а также необходимые гарантии прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Общественная значимость административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил, необходимость всестороннего изучения и решения указанных проблем обусловили актуальность избранной автором темы диссертационного исследования,

предопределили выбор объекта и предмета исследования, формулирование целей и постановку задач, его теоретическую и практическую значимость.

**Объектом исследования** выступали урегулированные правом и требующие правового опосредования общественные отношения, складывающиеся в процессе применения административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил.

**Предметом исследования** являлась совокупность правовых норм, регламентирующих основания и порядок применения мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил, и правоприменительная практика таможенных и иных правоохранительных органов в данной сфере.

**Цель и задачи исследования.** Основная цель работы заключается в создании эффективной модели применения мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил и устранении возникающих при этом правовых и организационных проблем.

Достижению поставленной цели служит решение следующих основных **задач**:

- исследовать философские и научные взгляды на общее понятие принуждения и определить его взаимосвязь с административно-правовым принуждением в области внешнеэкономической деятельности;

- раскрыть содержание, характер, основание, механизм реализации и пределы применения административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил;

- разработать классификацию мер административно-правового принуждения при нарушении правил в рассматриваемой сфере;

- оценить место в системе административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил таких мер, как приостановление выпуска товаров на основании заявления обладателя исключительных прав, отзыв свидетельств о включении в реестры лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела и др.;

- выявить особенности применения отдельных мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил, а также причины и условия, способствующие возникновению при этом проблем;

- определить пути повышения эффективности применения мер административно-правового принуждения к лицам, нарушившим таможенные правила;

- оценить эффективность действующей модели защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц при применении в отношении них мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил и при необходимости скорректировать ее в соответствии с принципом законности;

- выработать предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулирования и организации административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил.

**Методологическая основа и эмпирическая база.** При проведении диссертационного исследования применялись обще- и частнонаучные методы познания, в том числе диалектический, аксиоматический, гипотетико-дедуктивный, сравнительно-правовой, историко-правовой, историографический, системно-структурный, формально-логический, статистический, социологический.

**Эмпирическая база исследования.** Обоснованность полученных теоретических выводов и практических предложений подтверждается данными анкетирования 150 сотрудников судей и таможенных органов и свыше 350 физических лиц. Изучено 450 архивных дел об административных правонарушениях в области таможенного дела, рассмотренных судами и таможенными органами Омской, Новосибирской областей, Алтайского края в 2006–2010 гг. В исследовании использовались официальные материалы различных форм статистической отчетности о деятельности судов, подразделений ФТС России по применению мер административно-правового принуждения, а также результаты эмпирических исследований, проведенных другими авторами.

**Научная новизна** определяется тем, что диссертация является одним из первых исследований, основанных на новом таможенном законодательстве, учитывающих трансформацию общественных отношений, связанных с организацией и функционированием Таможенного союза. Работа проведена на значительном нормативном, теоретическом и практическом материале. В диссертационном исследовании предлагается решение правовых и организационных проблем, возникающих при применении административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил с учетом последних изменений в таможенном и административном законодательстве.

Научную новизну исследования определяют также следующие **основные положения, выносимые на защиту:**

1. Аргументировано, что административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил, можно определить как самостоятельный вид государственно-правового принуждения, заключающегося в реализации преимущественно должностными лицами таможенных органов, а также судьями в предусмотренном законом порядке, мер административно-принудительного воздействия для привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административное правонарушение в области таможенного дела, и (или) пресечения объективно опасного деяния, посягающего на установленный порядок перемещения товаров через таможенную границу Российской Федерации, проведения таможенного контроля и таможенных операций.

2. Установлено, что специфику административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил определяют следующие его основные черты: 1) применение преимущественно таможенными органами и их должностными лицами, а также судьями в рамках соответствующих правоохранительных правоотношений; 2) использование организационно-технических средств, обеспечивающих его применение; 3) применение в

административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, выходящей за рамки производства по делам об административных правонарушениях; 4) применение принудительных мер в основном имущественного характера; 5) тесная связь с формами таможенного контроля.

3. Разработана классификация принудительных мер административно-правового характера при нарушении таможенных правил:

I. Административно-правовые меры пресечения презюмируемой и непосредственной опасности нарушения таможенных правил:

- 1) ординарные;
- 2) экстраординарные.

II. Административно-правовые принудительные меры, применяемые в производстве по делам об административных правонарушениях при нарушении таможенных правил:

- 1) административно-процессуальные меры принуждения;
- 2) меры административного наказания.

Основным критерием классификации выступает критерий единства правового и процессуального пространства использования указанных мер.

4. Определено, что презюмируемая опасность нарушения таможенных правил – это признание определенного деяния угрожающим (опасным) установленному порядку перемещения товаров через таможенную границу Российской Федерации, проведения таможенного контроля и таможенных операций, при наличии исходного установленного факта, свидетельствующего, с достаточной долей вероятности, о наличии угрозы, если иное не будет установлено правоприменительным актом таможенного органа или актом правосудия.

5. Обосновано, что приостановление выпуска товаров на основании заявления обладателя исключительных прав (интеллектуальной собственности) на объекты авторского права и смежных прав, на товарные знаки, знаки обслуживания и обладателя права пользования наименованием места происхождения товара является мерой административно-правового пресечения презюмируемой опасности. Специализированным принудительным полномочием таможенных органов является приостановление выпуска товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, не внесенных в соответствующий реестр.

6. Предложено включить в Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» такие принудительные меры, как приостановление действия свидетельства о включении в один из реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, и квалификационного аттестата специалиста по таможенным операциям при применении отзыва свидетельства о включении в один из реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, а также аннулирование квалификационного аттестата специалиста, непосредственно осуществляющего таможенные операции, в случае неисполнения лицом требований законодательства в области таможенного дела. Отзыв свидетельства и аннулирование квалификационного аттестата должны

применяться исключительно судом на основании заявления таможенного органа. Предлагаемая мера будет способствовать ограничению злоупотреблений своими полномочиями должностными лицами таможенных органов и минимизации в таможенном законодательстве такого коррупциогенного фактора, устанавливающего необоснованно широкие пределы для усмотрения, как широта дискреционных полномочий.

7. Для повышения эффективности реализации механизма применения административно-правовых мер пресечения презюмируемой опасности нарушения таможенных правил внесены предложения в Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации», касающиеся совершенствования деятельности в области таможенного дела и специалистов, непосредственно осуществляющих таможенные операции:

а) определено понятие грубого нарушения таможенных правил лицами, осуществляющими деятельность в области таможенного дела, специалистами, непосредственно осуществляющими таможенные операции;

б) установлена процедура приостановления и возобновления действия свидетельств о включении в один из реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, специалистов, непосредственно осуществляющих таможенные операции;

в) установлена процедура отзыва свидетельств в области таможенного дела или квалификационного аттестата специалистов, непосредственно осуществляющих таможенные операции, за нарушение таможенного законодательства.

8. Для повышения эффективности реализации механизма применения административно-правовых принудительных мер, применяемых в производстве по делам об административных правонарушениях при нарушении таможенных правил, внесены предложения по совершенствованию КоАП РФ:

а) предусмотреть в ч. 1 ст. 7.12 КоАП РФ ответственность за совершение перечисленных в ней действий по отношению к иным результатам интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации;

б) установить в ч. 4 ст. 19.4 КоАП РФ ответственность за воспрепятствование деятельности таможенных органов в специальной норме;

в) возложить обязанность в части оплаты издержек на содержание животных на их владельца, указав ее в ст. 24.7 КоАП РФ;

г) изменить п. 10 ст. 27.2 КоАП РФ, предоставив право таможенным органам осуществлять доставку при выявлении административных правонарушений, по делам о которых они составляют протоколы об административных правонарушениях;

д) добавить в ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ основания применения личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице;

е) внести изменения в ч. 2 ст. 27.15 КоАП РФ, касающиеся наделения самостоятельными полномочиями таможенных органов по применению привода;

ж) дополнить перечень объектов, подлежащих уничтожению в соответствии с ч.3 ст.32.4 КоАП РФ, иными объектами, содержащими нарушения исключительных интеллектуальных прав.

**Теоретическое и практическое значение исследования.** Разработанные диссертантом теоретические положения и выводы могут быть востребованы в ходе дальнейшего изучения проблем применения административного принуждения в целом и административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил в частности. Кроме того, основные научные положения и рекомендации диссертационного исследования могут быть использованы в деятельности таможенных органов и судов, а также в преподавании курсов административного права и таможенного права в образовательных учреждениях юридического профиля.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения исследования прошли апробацию и изложены в выступлениях на научно-практических конференциях в Барнауле (2008 г.), Кирове (2007 г.), Красноярске (2011 г.), Омске (2006–2009 гг.), Санкт-Петербурге (2010 г.) и Ульяновске (2010 г.). Материалы и результаты проведенного диссертационного исследования используются в образовательном процессе и научно-исследовательской работе в Омской академии МВД России и Челябинском юридическом институте МВД России. Ряд положений диссертационного исследования реализован в деятельности Омской таможни.

По теме диссертационного исследования опубликовано четырнадцать статей и тезисов, в том числе две научные статьи опубликованы в ведущих рецензируемых журналах, входящих в перечень, определенный Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки России для публикации результатов диссертационных исследований.

**Структура и объем диссертации.** Структура и логика диссертации предопределены исследованием общих закономерностей, присущих применению административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил, а также обеспечению прав и законных интересов физических и юридических лиц в процессе осуществления принудительных мер.

Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, определены степень научной разработанности, объект и предмет, цель и задачи работы, ее методологическая и эмпирическая основы, отмечается научная новизна исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, представлена их теоретическая и практическая значимость.

**В первой главе «Понятие и сущность административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил»,** состоящей из трех параграфов, дается правовая характеристика, выделяются характерные черты и осуществляется классификация мер административно-правового принуждения, применяемых при нарушении таможенных правил, рассматриваются основополагающие теоретические положения, характеризующие правовую природу административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил и его место в системе государственно-правового принуждения.

**Первый параграф** посвящен рассмотрению общего понятия государственно-правового принуждения, анализу содержания и правовой характеристики административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил, как разновидности государственного принуждения.

Теоретическую базу данного параграфа составили существующие в научной юридической литературе точки зрения ведущих философов, ученых, занимавшихся исследованием проблем теории государственного и административного принуждения и применения мер административного принуждения в области таможенного дела.

Анализ имеющихся в юридической литературе позиций позволил соискателю сделать вывод о соотношении понятий «насилие» и «принуждение», «понуждение» и «принуждение». Понуждением является создание условий, прямо или косвенно направляющих поведение объекта в заранее определенные рамки для достижения поставленной субъектом цели. Принуждение – это императивное одностороннее применение определенных мер воздействия к объекту, которое он обязан претерпевать. Если лицо принуждают действовать определенным образом, то у него не существует возможности выбора своего поведения, в отличие от наличия такого выбора при понуждении. Принуждение и насилие различаются характером и целью применения силы. Если применение принуждения носит правовой характер, обусловленный достижением социально полезной цели, то второе понятие имеет однозначно отрицательный характер. Цель применения насилия нередко становится самоцелью, приводящей к его эскалации, что неприемлемо для принуждения, осуществляемого в строго определенных границах, обусловленных нормами морали и права. Принуждение является признаком права.

Подвергая анализу религиозные и исторические предпосылки, соискатель предлагает рассматривать государственное принуждение как искаженное преломление метафизической теории в реальной правовой действительности.

Концепция применения государственной властью правового принуждения вписывается в современную научную парадигму. Правовым государственным принуждением становится лишь в правовом государстве. Целью развития института принуждения является повышение уровня правового содержания внешнего принудительного воздействия государственной власти на личность.

Административно-правовое принуждение является разновидностью государственно-правового принуждения, которое, в свою очередь, рассматривается в юридической литературе в качестве правовой формы, метода управления, способа обеспечения законности, стадии управленческого производства (например, контрольно-надзорного производства).

Понятие нарушения таможенных правил автор рассматривает только с научной точки зрения, не предлагая закрепить его в законодательном порядке. Подобной точки зрения придерживаются создатели Таможенного кодекса таможенного союза (далее по тексту ТК ТС), четко разграничившие в п. 2 ч. 1 ст. 4 понятия административного правонарушения в области таможенного дела и преступления.

Особенности административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил, позволяют определить его как самостоятельный вид государственно-правового принуждения, заключающегося в применении преимущественно должностными лицами таможенных органов, а также судьями в предусмотренном законом порядке, мер административно-принудительного воздействия для привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административное правонарушение в области таможенного дела, и (или) пресечения объективно опасного деяния, посягающего на установленный порядок перемещения товаров через таможенную границу Российской Федерации, проведения таможенного контроля и таможенных операций.

Основанием применения мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил является совершение лицом объективно опасного деяния, посягающего на установленный порядок перемещения товаров через таможенную границу Российской Федерации, проведения таможенного контроля и таможенных операций. Под данным деянием следует понимать противоправное, общественно опасное деяние (преступление или административное правонарушение), нарушающее нормальную деятельность таможенных органов по регулированию внешнеэкономической деятельности.

**Во втором параграфе** освещаются общие и характерные черты административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил.

Административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил, является частью административно-правового принуждения и, следовательно, обладает всеми признаками, присущими данному виду правового принуждения. При этом административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил, имеет свои особенности, позволяющие отграничивать его от других разновидностей административно-правового принуждения.

Административно-правовому принуждению в целом и административно-правовому принуждению при нарушении таможенных правил в частности присущи некоторые общие существенные признаки: 1) наличие внешнего одностороннего властного воздействия на поведение невластного субъекта; 2) причинение правовых ограничений, лишений и обременений; 3) полная регламентация правовыми нормами, в том числе порядка применения принудительных мер; 4) применение к неограниченному кругу физических и юридических лиц; 5) оперативность применения; 6) строгое соответствие цели применения; 7) наличие оснований применения (нормативное, фактическое, процессуальное).

Специфику административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил, определяют следующие его основные отличительные черты: 1) применение таможенными органами и их должностными лицами, а также судьями и должностными лицами Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в рамках соответствующих правоотношений; 2) применение таможенными органами при реализации своих правоохранительных полномочий; 3) использование различных организационно-технических средств, обеспечивающих его применение; 4) применение принуждения в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, выходящей за рамки только производства по делам об административных правонарушениях; 5) применение принудительных мер в основном имущественного характера; 6) тесная связь с мерами таможенного контроля.

**Третий параграф** посвящен рассмотрению вопросов классификации мер административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил.

Соискателем были изучены взгляды ученых на проблему классификации мер административного принуждения. Анализ юридической литературы показал, что разными авторами, исходя из такого критерия, как способ охраны правопорядка, указывались в общей сложности пять групп мер административного принуждения: меры административного предупреждения, меры административного пресечения, административно-восстановительные меры, меры административного наказания и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Автор, анализируя особенности применения административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил, предлагает отказаться от выделения таких групп мер, как административно-восстановительные меры и меры административного предупреждения, а также причисления к административно-правовому принуждению при нарушении таможенных правил форм таможенного контроля.

В качестве двух основных групп мер административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил, автор выделяет: 1) административно-правовые меры принуждения, применяемые за рамками производства по делам об административных правонарушениях при нарушении таможенных правил; 2) административно-правовые

принудительные меры, применяемые в производстве по делам об административных правонарушениях при нарушении таможенных правил.

Основанием для такой классификации выступает критерий единства правового и процессуального пространства использования указанных мер. Принудительные меры, применяемые в рамках административно-юрисдикционного правового поля, являются не просто совокупностью отдельных мер. Каждое конкретное дело об административном правонарушении представляет собой диалектический сплав как минимум трех составляющих: юридического производства, жизненного случая, совокупности документов. Безусловно, меры административно-правового принуждения, применяемые в рамках одного дела, являются взаимообуславливающими и взаимопроницаемыми, обладают единым пространством применения, что ведет к сложным структурированным связям между ними. По мнению автора, первоначальное искусственное разделение административно-процессуальных мер и мер административного наказания может помешать изучению их применения в рамках единого процесса.

Соискатель также раскрывает особенности, характеризующие принудительные меры каждой из данных групп и являющиеся основаниями для включения той или иной меры в состав конкретной группы мер административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил.

При этом первая из приведенных групп в содержательной части представлена мерами пресечения опасности нарушения таможенных правил. По мнению диссертанта, следует разделять два вида опасности: презюмируемую и непосредственную.

Презюмируемая опасность нарушения таможенных правил заключается в признании определенного деяния лица угрожающим нарушением таможенных правил при наличии исходного установленного факта, свидетельствующего с достаточной долей вероятности о наличии угрозы, если иное не будет установлено правоприменительным актом таможенного органа или актом правосудия. Мерами административно-правового пресечения презюмируемой опасности являются ординарные (обыкновенные, рядовые) меры.

Под непосредственной опасностью нарушения таможенных правил следует понимать критическую ситуацию, оцениваемую сотрудником таможни на основе профессионального опыта как ситуацию, которая повлечет в ближайшее время (при беспрепятственном окончании объективно ожидающегося события) наступление существенного вреда для охраняемых общественных отношений. Административное пресечение непосредственной опасности осуществляется применением экстраординарных мер. Непосредственная опасность нарушения таможенных правил предполагает наличие мер, включающих в себя применение и использование физической силы, специальных средств, служебных собак и огнестрельного оружия.

Административно-правовые принудительные меры, применяемые в производстве по делам об административных правонарушениях при нарушении таможенных правил, также представлены неоднородными

мерами. Поэтому, продолжая их классификацию, автор использует в качестве традиционного ее основания способ охраны правопорядка (материальное/процессуальное). В результате эта группа включает в себя административно-процессуальные меры принуждения и меры административного наказания.

Таким образом, предлагается следующая классификация принудительных мер административно-правового характера, применяемых при нарушении таможенных правил:

*I. Административно-правовые меры пресечения презюмируемой и непосредственной опасности нарушения таможенных правил:*

1) ординарные:

– приостановление выпуска товаров как на основании заявления обладателя исключительных прав (интеллектуальной собственности) на объекты авторского права и смежных прав, так и без такого заявления;

– 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 КоАП РФ;

– приостановление действия свидетельства о включении в один из реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, при применении отзыва свидетельства о включении в один из реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела;

– отзыв свидетельства о включении в Реестр таможенных перевозчиков;

– отзыв свидетельства о включении в Реестр владельцев складов временного хранения;

– отзыв свидетельства о включении в Реестр таможенных представителей;

– отзыв свидетельства о включении в Реестр владельцев таможенных складов;

– отзыв свидетельства о включении в Реестр владельцев магазинов беспошлинной торговли;

– отзыв свидетельства о включении в Реестр уполномоченных экономических операторов;

– приостановление действия квалификационного аттестата специалиста по таможенным операциям;

– аннулирование квалификационного аттестата специалиста, непосредственно осуществляющего таможенные операции.

2) экстраординарные:

– применение физической силы;

– применение специальных средств;

– использование служебных собак;

– применение огнестрельного оружия.

*II. Административно-правовые принудительные меры, применяемые в производстве по делам об административных правонарушениях при нарушении таможенных правил:*

1) административно-процессуальные меры принуждения:

- доставление;
  - задержание;
  - привод;
  - личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
  - досмотр транспортных средств;
  - осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов;
  - изъятие вещей и документов;
  - взятие проб и образцов;
  - арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
  - временный запрет деятельности.
- 2) меры административного наказания:
- предупреждение;
  - административный штраф;
  - конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения;
  - административный арест;
  - административное приостановление деятельности.

**Во второй главе «Применение мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил»,** включающей три параграфа, рассматриваются актуальные вопросы деятельности преимущественно таможенных и судебных органов по применению мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил.

**В первом параграфе** анализируется группа административно-правовых принудительных мер, направленных на отражение опасности нарушения таможенных правил, рассматриваются проблемы, возникающие в правоприменительной деятельности таможенных органов, и предлагаются рекомендации по повышению эффективности применения указанной группы мер.

В целях уяснения правовой природы и места мер пресечения презюмируемой и непосредственной опасности нарушения таможенных правил в системе мер административно-правового принуждения автор предлагает рассматривать указанные меры вне рамок производства по делу об административном правонарушении, подразделяя их на две группы в соответствии с характером опасности. Административно-правовые меры пресечения опасности нарушения таможенных правил осуществляются в связи с совершением правонарушения в области таможенного дела. Правовое пространство их применения не ограничено процессуальными рамками производства по делу об административном правонарушении.

В качестве ординарных мер пресечения презюмируемой опасности, законодательно установленных и применяемых сотрудниками таможни, выступают: приостановление выпуска товаров на основании заявления обладателя исключительных прав, уничтожение орудий совершения или предметов административного правонарушения, отзывы свидетельств о

включении в Реестр лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, аннулирование квалификационного аттестата специалиста по таможенным операциям.

В ходе изучения отечественного и зарубежного таможенного законодательства автор приходит к выводу, что приостановление выпуска товаров на основании заявления обладателя исключительных прав (интеллектуальной собственности) на объекты авторского права и смежных прав, на товарные знаки, знаки обслуживания и обладателя права пользования наименованием места происхождения товара является административно-принудительной мерой.

Новой мерой административно-правового принуждения, применяемого при нарушении таможенных правил, является также и возможность таможенных органов приостанавливать выпуск товара *ex officio* (по должности), без заявления правообладателя, вне зависимости от того, включены они правообладателем в Реестр объектов интеллектуальной собственности, который ведется таможенной службой на основании заявлений обладателей исключительных прав интеллектуальной собственности, или нет. В последнее время распространение контрафактной продукции на территории России приобрело масштабы, сравнимые с угрозой национальной безопасности. По различным оценкам специалистов ежегодные убытки в виде недополученных налоговых платежей в бюджет государства составляют десятки миллиардов долларов. Данная новелла национального законодательства, на взгляд автора, существенно повышает результативность деятельности таможенных органов по защите авторских и смежных прав и борьбе с контрафактной продукцией. Использование данного эффективного способа позволит таможенным органам лучше сдерживать поток контрафактной продукции, попадающей на российский рынок из сопредельных государств.

Другими ординарными мерами административного пресечения опасности, по мнению диссертанта, являются отзывы свидетельств о включении в реестры лиц таможенной инфраструктуры, а также аннулирование квалификационного аттестата специалиста по таможенным операциям.

Разрешительная функция органов государственного управления является важным направлением административно-правового регулирования предпринимательской деятельности. Анализ Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» позволяет выделить основания отзыва свидетельства о включении в один из реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, а именно:

– несоблюдение хотя бы одного из условий включения в Реестр (например, необеспечение уплаты таможенных платежей, отсутствие договора страхования риска своей гражданской ответственности и др.);

– несоблюдение установленных обязанностей (неуплата таможенных пошлин, налогов);

– неоднократное привлечение к административной ответственности лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, в связи с

неисполнением ими своих обязанностей.

Соискатель обращает внимание на две основные проблемы, возникающие в процессе применения данной меры: во-первых, не определен порядок уведомления таможенного органа, рассматривающего жалобу, о принятом лицом решении направить жалобу аналогичного содержания в суд, во-вторых, не до конца решен вопрос о возобновлении деятельности лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, после устранения причин отзыва свидетельства.

Соискатель приходит к выводу, что в настоящее время в ведомственном нормативном правовом акте не совсем полно раскрывается процедура возобновления деятельности. Диссертант предлагает изложить в Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации» подробные разъяснения, касающиеся административной процедуры возобновления отозванного свидетельства в случае устранения лицом нарушений, выявленных таможенным органом.

Отход от лицензирования деятельности в области таможенного дела позволил упростить процедуры получения свидетельств, однако не решил проблему объективности их отзыва за совершенные правонарушения. В этой связи порядок аннулирования лицензий в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» выглядит наиболее оптимальным, гарантирует достижение материальной истины по делу, поскольку решение принимает судья, а не должностное лицо таможенного органа.

Анализ нового таможенного законодательства позволяет отметить, что, к сожалению, ТК ТС и Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» не внесли сколько-нибудь существенных изменений в основания для отзыва свидетельства или, точнее, исключения из соответствующих реестров и оставили таможенным органам право принудительно пресекать деятельность в области таможенного дела.

Обоснована необходимость установить в ТК ТС и Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации» следующие нормы, направленные на совершенствование разрешительной деятельности таможенных органов:

1) зафиксировать положение, предусматривающее приостановление таможенным органом деятельности в области таможенного дела, а также деятельности специалиста, непосредственно осуществляющего таможенные операции, в случае выявления неоднократного совершения административного правонарушения в области таможенного дела или грубого нарушения ими соответствующих требований и условий, на срок до 30 дней;

2) ввести в указанные нормативные правовые акты понятие грубого нарушения таможенных правил лицами, осуществляющими деятельность в области таможенного дела, специалистами, непосредственно осуществляющими таможенные операции. Представляется, что к грубым нарушениям таможенных правил следует отнести законодательно определенные основания отзыва свидетельства о включении в один из реестров

лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, а также аннулирования квалификационного аттестата специалиста, непосредственно осуществляющего таможенные операции (за исключением неоднократного (повторного) совершения административных правонарушений в области таможенного дела);

3) закрепить норму, обязывающую лицо, которое осуществляет деятельность в области таможенного дела, специалиста, непосредственно осуществляющего таможенные операции, уведомлять в письменной форме таможенный орган об устранении ими нарушения требований и условий, повлекшего за собой приостановление такой деятельности;

4) установить, что действие свидетельства о включении в один из реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, квалификационного аттестата специалиста, непосредственно осуществляющего таможенные операции, возобновляется таможенным органом со дня, следующего за днем истечения срока приостановления деятельности лица, или со дня, следующего за днем досрочного прекращения приостановления;

5) определить, что в случае, если в установленный таможенным органом срок лицо не устранило нарушение, повлекшее за собой приостановление деятельности в области таможенного дела, а также деятельности специалиста, непосредственно осуществляющего таможенные операции, таможенный орган обязан обратиться в суд с заявлением об отзыве свидетельства или аттестата. Принятию решения об обращении в суд с заявлением об отзыве свидетельств в области таможенного дела или квалификационного аттестата специалиста, непосредственно осуществляющего таможенные операции, за не являющееся грубым неоднократное (повторное) совершение административных правонарушений в области таможенного дела должно предшествовать предварительное письменное предупреждение виновного лица таможенным органом, выдавшим эти свидетельство или аттестат. В предупреждении указывается, какие именно правовые нормы и правила нарушены или не исполнены, и назначается срок для устранения допущенных нарушений. Приостановление действия свидетельства или аттестата не может допускаться без предварительного письменного предупреждения виновного лица и без предоставления ему времени для устранения допущенных нарушений. Одновременно с подачей заявления в суд таможенный орган вправе будет приостановить действие свидетельства или аттестата на период до вступления в силу решения суда. Свидетельство или аттестат должны отзываться (аннулировать) решением суда на основании рассмотрения заявления таможенного органа. При этом решение о приостановлении действия либо об отзыве свидетельства или аннулировании аттестата может быть обжаловано в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Кроме применения типичных для таможенных органов как службы, регулирующей внешнеэкономическую деятельность, мер пресечения презюмируемой опасности, существуют также экстраординарные меры. Они связаны с пресечением непосредственной опасности нарушения таможенных

правил. К ним относятся применение физической силы, специальных средств, оружия и использование служебных собак.

Следует обратить внимание на отсутствие среди оснований применения физической силы и специальных средств, названных в Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации», как и в ранее действовавшем Таможенном кодексе Российской Федерации, указания на необходимость проникновения должностных лиц таможенных органов в нежилые помещения и на территории для выполнения возложенных на них законодательством задач. Это нередко создает проблемы в правоприменительной деятельности таможенных органов.

Анализируя новое таможенное законодательство, соискатель обращает внимание на, несомненно, положительную новеллу в Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации» - закрепление отдельной статьи, регламентирующей использование должностными лицами таможенных органов служебных собак. Традиционно нормативными правовыми актами, закрепляющими правовое положение полицейских органов, допускается использование собак с целью преследования при попытке к бегству, защиты кинолога или самой собаки от нападения, обезвреживания опасного лица, вооруженного огнестрельным или другим оружием, охраны и сопровождения после ареста, а также поиска опасных веществ. Следует также отметить, что применение служебных собак считается «жестким» силовым средством.

**Во втором параграфе** исследуется группа административно-правовых принудительных мер, применяемых в производстве по делам об административных правонарушениях, а также выявляются проблемы, связанные с их использованием, и высказываются предложения по совершенствованию их применения.

Основным признаком административно-правовых мер принуждения, применяемых в производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела, является единство материально-правового и процессуального пространства их применения. Административно-процессуальные меры принуждения и меры административного наказания оказывают друг на друга взаимообуславливающее влияние. При этом применение первых носит вспомогательный характер, вызванный необходимостью исполнения других мер принуждения, преимущественно административных наказаний. Поэтому их целесообразно объединить в одну группу мер, применяемых в производстве по делам об административных правонарушениях при нарушении таможенных правил.

Автором освещены статистические данные применения административно-процессуальных мер принуждения и мер административного наказания должностными лицами таможенных органов и судьями Российской Федерации, исследованы основные ошибки, допускаемые ими в процессе производства по делам об административных правонарушениях, и причины их совершения.

Содержание административно-процессуальных мер принуждения применительно к исследуемой теме охватывает не только меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, определяемые

нами как процессуальные действия принудительного характера, которые реализуются на основании и в порядке, предусмотренном КоАП РФ, уполномоченными должностными лицами таможенных органов в процессе возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях с целью реализации норм материального права, но также другие меры, содержащиеся в иных статьях Кодекса, однако сходные с указанными выше по целям, функциям и характеру их применения. К ним, например, относятся такие действия, как взятие проб и образцов, предусмотренное ст. 26.5 КоАП РФ. Кроме того, должностные лица таможенных органов могут применять следующие меры: доставление; административное задержание; личный досмотр; досмотр вещей и транспортных средств, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод; временный запрет деятельности.

Автором выявлены основные проблемы, возникающие в процессе применения административно-процессуальных мер принуждения, и предложены пути их решения.

За нарушение таможенных правил Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает такие виды административных наказаний, как предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения и административное приостановление деятельности. Применение данных мер в производстве по делу об административном правонарушении в области таможенного дела вызывает множество проблем, порожденных, по мнению автора, как несовершенством административно-деликтного законодательства, так и неправильной правоприменительной и судебной практикой.

Одной из таких проблем является размер административного штрафа, налагаемого на юридическое лицо за правонарушения в области таможенного дела. Нередко он достигает трехкратного размера стоимости соответствующего предмета, суммы неуплаченных налогов, сборов. Как следствие этого, возникает проблема низкой взыскиваемости административных штрафов при нарушении таможенных правил. В правоприменительной деятельности таможенных органов при определении конкретной суммы налагаемого административного штрафа необходимо следовать принципу индивидуализации наказания. При этом обязательно выяснение истинного имущественного положения правонарушителя.

**В третьем параграфе** исследуются способы защиты невластных субъектов правоотношений в процессе применения в отношении них мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил.

Установление гарантий прав и законных интересов физических и юридических лиц является необходимым в процессе применения мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил.

Механизмы защиты прав и законных интересов невластных субъектов охранительных таможенных правоотношений составляют ведомственный контроль, прокурорский надзор и судебный контроль.

В качестве положительных качеств ведомственного контроля следует выделить его систематичность и оперативность. С другой стороны, необходимо учитывать такое негативное явление, как корпоративность в среде госслужащих, замалчивание фактов неправомерных действий отдельных сотрудников.

Одной из самых острых проблем осуществления ведомственного контроля в таможенных органах в настоящее время, по мнению диссертанта, остается так называемая «палочная система отчетности». Хотя требуемые количественные показатели все же связаны с экономическими данными товарооборота, осуществляемого на конкретном участке таможенной границы, однако их наличие с неизбежностью влечет злоупотребление правами и законными интересами со стороны должностных лиц таможенных органов.

Соискатель приходит к выводу, что оптимальным направлением является отказ от предварительного планового ведомственного навязывания необходимого количества выявленных правонарушений в области таможенного дела. Ведомственный контроль за законностью применения мер административно-правового принуждения должен учитывать прежде всего общественное мнение, выражающееся в количестве удовлетворенных вышестоящим таможенным органом жалоб участников внешнеэкономической деятельности на незаконное или необоснованное применение в отношении них принуждения. Чем меньше количество таких решений, тем лучше показатели работы правоохранительного блока нижестоящего таможенного органа. Именно этот показатель должен сравниваться с объемом товарооборота и стать основой оценки деятельности таможенных органов по применению мер административно-правового принуждения.

Изучение роли прокуратуры в надзоре за обеспечения прав и законных интересов участников таможенных правоотношений в процессе применения мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил показало особую значимость данного органа как гаранта соблюдения законности. Транспортная прокуратура осуществляет надзор за эффективным и своевременным выявлением правонарушений, соблюдением законности проводимых таможенными органами и их должностными лицами процессуальных действий, а также за исполнением законов участниками внешнеэкономической деятельности.

Анализируя эффективность и действенность способов защиты и обеспечения законности, автор приходит к выводу о том, что наиболее действенным представляется судебный контроль. С учетом расширения компетенции судов в рассмотрении административно-правовых споров целесообразным было бы создание в судебной системе Российской Федерации административных судов и выделение из них судов (судей), рассматривающих так называемые таможенные дела. Это способствовало бы расширению правовых гарантий личности, повышению качества рассмотренных дел.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные теоретические и практические выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию таможенного и административного законодательства, регулирующего порядок применения мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил, базирующиеся на полученных результатах.

В **приложении** к диссертации приведены проекты федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О таможенном регулировании в Российской Федерации”».

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА

### **Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций**

1. Особенности классификации мер административно-правового принуждения в области таможенного дела / А. В. Сургутскова // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2010. — № 1. — 0,25 п. л.

2. Правовое регулирование разрешительных процедур, осуществляемое таможенными органами / Ю. В. Герасименко, А. В. Сургутскова // Право и экономика. — 2010. — № 8. — 0,4 п. л. / 0,2 п. л.

### **Другие статьи, тезисы докладов научных конференций:**

3. Административные правонарушения в области таможенного дела и нарушения таможенных правил: соотношение понятий / А. В. Кальницкая // Международные юридические чтения: материалы научно-практической конференции. Омск : Омский юридический институт, 2007. — Часть II. — 0,2 п. л.

4. К вопросу о развитии российского таможенного дела / А. В. Кальницкая // Право и политика : история и современность : тезисы докладов и сообщений международной научно-практической конференции. Омск : Омская академия МВД России, 2007. — 0,15 п. л.

5. Некоторые проблемы привлечения иностранных граждан к административной ответственности за нарушение таможенных правил / А. В. Кальницкая // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики : сборник научных трудов. Киров : филиал НОУ ВПО «Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и

права» в г. Кирове, 2007. — Часть 1. — 0,2 п. л.

6. Задачи полицейских органов по законодательству России и Германии : исторический сравнительно-правовой анализ / А. В. Кальницкая // Полицейское право. — 2007. — № 1. — 0,4 п. л.

7. Особенности административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил / А. В. Кальницкая // Преемственность и новации в юридической науке : материалы научной конференции адъюнктов и соискателей. Омск : Омская академия МВД России, 2007. — Вып. 3. — 0,15 п. л.

8. Становление и развитие понятия таможенного дела в российском законодательстве : (историография вопроса) / А. В. Кальницкая // Научный вестник Омской академии МВД России, 2007. — № 2. — 0,3 п. л.

9. Особенности применения мер принуждения таможенными органами за несанкционированное перемещение товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, через таможенную границу Российской Федерации / А. В. Кальницкая // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями : материалы шестой международной научно-практической конференции. Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2008. — 0,2 п. л.

10. О классификации мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил / А. В. Сургутскова // Взаимодействие органов исполнительной власти и местного самоуправления с органами внутренних дел в становлении и развитии государственной системы профилактики правонарушений: теория и практика : материалы «круглого стола». Ульяновск : ОАО «ИПК «Ульяновский Дом печати», 2009. — 0,25 п. л.

11. Особенности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / А. В. Сургутскова // Международные стандарты прав человека и проблемы их реализации : материалы межвузовской научно-практической конференции. Омск : Омская академия МВД России, 2009. — 0,25 п. л.

12. Проблемы применения таможенными органами приостановления выпуска товаров как меры административного пресечения / А. В. Сургутскова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти В. Д. Сорокина. В 2 ч. СПб : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2010. Часть 1. — 0,2 п. л.

13. Классификация мер административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил / А. В. Сургутскова // Таможенное дело. — 2010. — № 3. — 0,3 п. л.

14. Ведомственный контроль за применением мер административно-правового принуждения таможенными органами как средство борьбы с преступностью в Сибирском регионе / А. В. Сургутскова // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе : материалы международной научно-практической конференции. Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России, 2011. — 0,2 п. л.