

ЗАРУБЕЖНЫЕ АВТОРЫ
FOREIGN AUTHORS

А. Г. Шушкевич

ТАМОЖЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК НЕПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ СПОСОБ ВЫЯВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В статье рассматривается соотношение непроцессуальных и процессуальных способов выявления таможенными органами административных правонарушений. Раскрывается порядок использования должностными лицами таможенных органов результатов таможенного контроля в качестве способа выявления административных правонарушений.

Ключевые слова: *административная ответственность; административный процесс; доказательство; Евразийский экономический союз; недекларирование; таможенная граница; таможенный контроль; физическое лицо; формы документов.*

A. G. Shushkevich

CUSTOMS CONTROL AS A NON-PROCEDURAL WAY TO DETECT ADMINISTRATIVE CUSTOMS VIOLATIONS

The ratio of non-procedural and procedural ways of detecting administrative violations by customs authorities is considered in the article. The procedure for using the results of customs control as a way to identify administrative violations by customs officials is described.

Keywords: *administrative responsibility; administrative process; proof; the Eurasian Economic Union; non-declaration; customs border; customs control; an individual; document forms.*

Общее количество пунктов пропуска через Государственную границу Республики Беларусь (Государственная граница), включая автодорожные и железнодорожные, пункты пропуска в аэропортах и речных портах, а также пункты упрощенного пропуска, составляет 82. Ежедневно Государственную границу пересекают почти 60 тыс. человек и 25 тыс. легковых и грузовых автомобилей и автобусов [1].

Несмотря на предпринимаемые таможенными органами меры профилактики правонарушений, совершение значительного количества нарушений действующего законодательства, в том числе таможенного и административного, обусловлено большим потоком лиц и транспортных средств, пересекающих Государственную границу.

Подтверждением сказанного может служить то обстоятельство, что в 2019 г. должностными лицами таможенных органов Республики Беларусь составлено более 46 тыс. протоколов об административных правонарушениях.

В силу положений гл. 3 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПИКоАП) составлять

протоколы об административных правонарушениях уполномочены должностные лица более 70 органов.

Учитывая такое количество субъектов административно-юрисдикционной деятельности, а также то обстоятельство, что каждый государственный орган имеет свою специфику осуществления контрольной (надзорной) деятельности, административные правонарушения выявляются значительно чаще посредством непроцессуальных способов. В качестве примеров таких способов можно назвать пограничный контроль, транспортный контроль, санитарный контроль и иные виды контрольной (надзорной) деятельности, в том числе и таможенный контроль.

При формировании доказательной базы и установлении обстоятельств, имеющих значение для законного, обоснованного и справедливого разрешения дела об административном правонарушении, должностные лица таможенных органов используют результаты ранее проведенного таможенного контроля.

Основные функции таможенных органов Республики Беларусь закреплены в ст. 12 Закона Республики Беларусь от 10.01.2014 № 129-З «О таможенном регулировании в Республике Беларусь» (Закон о таможенном регулировании).

В рамках исследуемой темы можно выделить такие функции таможни, как проведение таможенного контроля и борьба с административными правонарушениями, ведение административного процесса по которым отнесено к компетенции таможенных органов.

Следует обратить внимание, что помимо таможенного контроля таможенные органы Республики Беларусь уполномочены на проведение иных видов государственного контроля.

Так, в соответствии с подп. 1.10 п. 1 ст. 12 Закона о таможенном регулировании таможенные органы проводят в пределах своей компетенции налоговый, валютный, экспортный, радиационный, автомобильный, санитарно-карантинный, ветеринарный, фитосанитарный и иные виды контроля, право на осуществление которых или на участие в осуществлении которых предоставлено таможенным органам в соответствии с законодательством Республики Беларусь [2].

Порядок проведения таможенного контроля определен Таможенным кодексом Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС) и Законом о таможенном регулировании. Порядок проведения иных форм контроля регламентирован иными правовыми актами, издаваемыми различными государственными органами.

Указом Президента Республики Беларусь от 31.12.2013 № 589 «О вопросах деятельности таможенных органов и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Беларусь» установлено, что автомобильный контроль в автодорожных пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь осуществляется таможенными органами Республики Беларусь в порядке, определенном Советом Министров Республики Беларусь [3].

В качестве еще одного примера можно привести «Инструкцию о порядке действий (взаимодействия) таможенных органов, органов пограничной службы, органов и учреждений, осуществляющих государственный санитарный надзор, при проведении санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь», утвержденную постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь, Государственного таможенного комитета Республики Беларусь и Государственного пограничного комитета Республики Беларусь от 30.12.2013 № 135 / 34 / 16 [4].

Инструкцией установлено, что сотрудниками органов пограничной службы, а в пунктах пропуска, в которых пограничный контроль осуществляется таможенными органами – должностными лицами таможенных органов, проводится санитарно-карантинный контроль физических лиц, пересекающих Государственную границу, в части визуального осмотра и при необходимости опроса о состоянии их здоровья.

В статье в качестве непроцессуального способа обнаружения и закрепления следов административного правонарушения будем рассматривать таможенный контроль.

Рассуждая о назначении контроля в современных условиях, можно сделать заключение, что контроль является важной составной частью управления, когда фактические результаты поведения управляемого объекта сопоставляются с требованиями установленных государством предписаний и в случае выявления фактов нарушения таких предписаний уполномоченным органом принимаются меры по устранению допущенных нарушений.

В связи с этим можно согласиться с Д. Н. Бахрахом, который подчеркивает, что в системах социального управления контроль – «важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений» [5].

Содержание контроля составляют наблюдения за деятельностью подконтрольных субъектов, получение всесторонней и объективной информации о выполнении ими предписаний, анализ таких данных, выявление и предупреждение возможных нарушений.

Контроль в той или иной мере осуществляют практически все государственные органы и их должностные лица. Для некоторых из них реализация контрольных (надзорных) функций является основным видом деятельности (например, Комитет государственного контроля Республики Беларусь либо органы прокуратуры).

Существуют также и специализированные органы контроля, осуществляющие деятельность в конкретных сферах общественных правоотношений. К их числу можно отнести и таможенные органы.

Различные контрольные (надзорные) меры, применяемые уполномоченными лицами в целях получения достоверной информации о соблюдении соответствующими субъектами установленных правил, в юридической литературе иногда относят к мерам административного принуждения.

Так, А. П. Алехин причисляет контроль и надзорные проверки к административно-предупредительным мерам [6].

О. В. Виноградов в зависимости от условий применения называет административно-предупредительными меры, реализуемые: а) в обычных условиях государственной и общественной жизни (таможенный досмотр, досмотр вещей, багажа и др.); б) в условиях особого положения (оцепление (блокирование) участков местности, реквизиция имущества и др.); в) в условиях чрезвычайного положения (эвакуация граждан из районов, опасных для проживания); г) в условиях военного положения (реквизиция зданий, сооружений, военно-транспортная обязанность и т. д.) [7].

Следовательно, проведение форм таможенного контроля можно отнести к административным мерам, направленным на предупреждение либо на выявление уже совершенных либо совершаемых правонарушений.

В силу положений ст. 130 Закона о таможенном регулировании результаты проведения таможенного контроля, оформленные надлежащим образом, могут быть признаны в качестве доказательств по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях. Такие результаты подлежат оценке судом при рассмотрении указанных дел и жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц наряду с другими доказательствами в соответствии с уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным и хозяйственным процессуальным законодательством Республики Беларусь или процессуально-исполнительным законодательством Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Подготовка дела об административном правонарушении к рассмотрению предполагает сбор, проверку и оценку доказательств в целях установления обстоятельств, имеющих значение для законного разрешения дела об административном правонарушении.

В соответствии с ч. 2 ст. 6.3 ПИКоАП к источникам доказательств относятся объяснения лица, в отношении которого ведется административный процесс, потерпевшего, свидетеля, заключение эксперта, вещественное доказательство, протокол об административном правонарушении, протокол процессуального действия, документ и другой носитель информации, полученные в порядке, установленном ПИКоАП и иными законодательными актами [8].

Следует обратить внимание, что приведенная норма, называя «документы и иные носители информации» в качестве источников доказательств, не раскрывает, что это за документы и о какой информации идет речь.

Профессор Л. М. Рябцев подчеркивает, что в административном процессе иные документы и другие носители информации признаются источниками доказательств, если сведения, изложенные в них, удостоверены физическим лицом или должностным лицом юридического лица и имеют значение для принятия решения по делу об административном правонарушении. Так, акт проверки (ревизии) признается источником доказательств, если он составлен в соответствии с требованиями законодательства Республики Беларусь [9]. В этом и заключается особенность административного процесса, отличающая его, например, от уголовного процесса.

Обращаем внимание, что в соответствии со ст. 88 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь (УПК) источниками доказательств являются заключения эксперта, иные документы и другие носители информации, полученные в порядке, предусмотренном УПК [10].

Еще советские исследователи С. П. Бекешко и Е. А. Матвиенко подчеркивали, что в уголовном процессе не имеют доказательного значения данные, полученные непроцессуальным путем (сведения оперативно-розыскного характера и др.), из непроцессуальных источников (от лица, не подлежащего допросу) или с существенным нарушением процессуальных правил (путем применения угроз, насилия, обмана, провокаций или иных незаконных методов) [11].

Отличие административного процесса от уголовного процесса в части доказывания заключается в том, что в административном процессе можно использовать в качестве доказательств носители информации, полученные не только в порядке, предусмотренном ПИКоАП, но и в порядке, предусмотренном другими законодательными актами, например ТК ЕАЭС. Следовательно, результаты таможенного

контроля могут быть источниками доказательств в административном процессе. Непосредственное обнаружение таможенным органом признаков административного правонарушения при проведении форм таможенного контроля, зафиксированное в непроцессуальных документах, будет являться поводом к началу административного процесса.

Формы таможенных документов, в которых фиксируются результаты проведения таможенного контроля, утверждены Решением Комиссии Таможенного союза от 20.05.2010 № 260 (ред. от 22.05.2018) и содержат ссылки на ТК ЕАЭС [12], а не на Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП) либо на нормы ПИКоАП.

Глава 45 ТК ЕАЭС предусматривает возможность проведения таможенного контроля в следующих формах: получение объяснений; проверка таможенных, иных документов и (или) сведений; таможенный осмотр; таможенный досмотр; личный таможенный досмотр; таможенный осмотр помещений и территорий; таможенная проверка [13].

Отдельные исследователи предлагают отнести к таможенному контролю и иные способы обнаружения признаков правонарушений. Например, Н. В. Терехов полагает, что «контролируемая поставка является одной из форм таможенного контроля во внешнеторговой деятельности. В настоящее время она используется лишь в отношении товаров, запрещенных к свободному перемещению через таможенную границу (например, наркотические вещества)». По мнению Н. В. Терехова, данную форму целесообразно использовать и в случае перемещения иных товаров, когда предполагается нарушение норм текущего законодательства, влекущее и административную ответственность [14].

Данное мнение считаем несостоятельным ввиду того, что проведение контролируемой поставки регламентировано Законом Республики Беларусь от 22.07.2015 № 2/2305 «Об оперативно розыскной деятельности». В соответствии с названным законом контролируемая поставка относится к оперативно-розыскным мероприятиям [15].

В качестве субъектов таможенного контроля можно рассматривать: таможенные органы и их должностных лиц; лиц, перемещающих через границу товары, и субъектов, оказывающих им договорные услуги (таможенных представителей, таможенных перевозчиков и иных); лиц, оказывающих содействие в проведении таможенного контроля (специалистов, понятых и иных).

Анализируя применение форм таможенного контроля при выявлении административных правонарушений, следует обратить внимание на то обстоятельство, что при проведении любой из форм таможенного контроля, предусмотренных ТК ЕАЭС, одновременно могут быть выявлены признаки различных правонарушений.

На практике имеют место случаи, когда при проведении таможенного досмотра багажа физического лица могут быть обнаружены незадекларированные наличные денежные средства в размере, превышающем разрешенный, а также наркосодержащие лекарственные средства, т. е. одновременно установлены признаки как административного правонарушения, так и уголовно наказуемого деяния.

В данном случае результаты проведения таможенного досмотра фиксируются в акте таможенного досмотра, составленном по установленной форме.

Впоследствии, уже при проведении проверки в рамках УПК, указанные предметы изымаются в ходе осмотра места происшествия и направляются для

проведения соответствующих экспертиз в Государственный комитет судебных экспертиз Республики Беларусь.

Согласно заключениям эксперта устанавливается, что указанные денежные средства изготовлены предприятиями, осуществляющими производство продукции данного вида, а лекарство содержит в своем составе опасное психотропное вещество.

Помимо проведения осмотра места происшествия и назначения экспертиз, в ходе доследственной проверки таможенным органом направляются необходимые запросы, принимаются объяснения от участников процесса.

В результате проведенной проверки лицом, производящим дознание, может быть принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием общественно опасного деяния, предусмотренного уголовным законом.

При этом в действиях физического лица будут усматриваться признаки административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и ч. 2 ст. 14.5 КоАП [16].

Документы, полученные в ходе проведения таможенного контроля и проверки в порядке, предусмотренном УПК, будут использованы в качестве доказательств при подготовке дел об административном правонарушении к рассмотрению.

Так, Б. В. Асаенок обращает внимание на то, что в протоколе об административном правонарушении могут отражаться все те действия и составленные по их результатам материалы, которые имели место до начала административного процесса. Но возможно отражение и иных действий и материалов, источниками которых могут являться должностные лица других государственных органов, учреждений, организаций, граждане [17].

Применительно к рассматриваемой ситуации речь идет, прежде всего, о результатах проведения таможенного контроля и доследственной проверки. В протоколах об административных правонарушениях следует указать перечень прилагаемых материалов и иные сведения, необходимые для разрешения дела. Такое требование установлено ч. 2 ст. 10.2 ПИКоАП [8].

На практике при производстве процессуальных действий сотрудниками таможни допускается невнимательное отношение к сведениям, полученным в результате проведения таможенного контроля и зафиксированным в соответствующих формах документов.

В рамках настоящего исследования были изучены представления об устранении нарушений законодательства, определяющего порядок ведения административного процесса, направленные Генеральной прокуратурой Республики Беларусь и территориальными прокуратурами в 2018 г. и 2019 г. в адреса таможен.

В данных представлениях неоднократно указывалось на нарушения должностных лиц таможен, связанные с оценкой допустимости доказательств.

Приведем следующий пример выявленного прокуратурой несоответствия результатов таможенного контроля принятому таможней процессуальному решению.

В ходе проведения таможенного досмотра транспортного средства установлено расхождение сведений о товаре «корень эхинацеи», заявленных в товаросопроводительных документах, со сведениями на этикетке, имеющейся на товаре.

Данное обстоятельство нашло отражение в акте таможенного досмотра.

В связи с наличием признаков поставки одного товара под видом другого было принято решение о назначении таможенной экспертизы и проведен акт отбора проб и образцов.

В соответствии с заключением таможенного эксперта, подготовленным в непроцессуальном порядке, представленные на экспертизу объекты по выявленным признакам относятся к виду растения «Омела белая».

Согласно заключению повторной таможенной экспертизы, назначенной по ходатайству отправителя товаров, представленные на экспертизу пробы по выявленным признакам относятся к виду растения «Эхинацея пурпурная».

В итоге таможней принято процессуальное решение об отсутствии в действиях фигуранта события административного правонарушения, несмотря на наличие двух противоречащих друг другу заключений таможенного эксперта и оформленного в соответствии с требования законодательства акта таможенного досмотра.

Прокуроры обращают внимание, что в некоторых протоколах и постановлениях о наложении административного взыскания указаны иные дата и время, чем в актах таможенного осмотра и досмотра. В частности, время пересечения линии «зеленого коридора» в протоколе об административном правонарушении или постановлении о наложении административного взыскания указывается значительно раньше, чем время фактического пересечения, которое зафиксировано в акте таможенного осмотра. Исходя из содержания процессуальных документов, правонарушение, связанное с незаконным перемещением товаров через таможенную границу, совершено задолго до фактического перемещения товаров через границу, что не соответствует обстоятельствам события.

В протоколах об административных правонарушениях нередко имеются расхождения сведений о наименовании и количестве товаров со сведениями, содержащимися в актах таможенного досмотра. В таких случаях судами принимаются решения о возврате материалов, имеющих отношение к делу об административном правонарушении, что приводит к необоснованному затягиванию сроков административного процесса и, как следствие, к прекращению дела об административном правонарушении в связи с истечением сроков наложения административного взыскания.

Данные факты свидетельствуют, с одной стороны, о значимости результатов таможенного контроля для административного процесса и о необходимости их применения, с другой – о невнимательном к ним отношении отдельных должностных лиц таможни. В административном процессе, который ведут таможенные органы, используются результаты непроцессуальных форм контроля, в частности таможенного контроля, регламентированного законодательством ЕАЭС. Благодаря этому значительно экономится процессуальное время должностного лица таможенного органа.

Во-первых, еще до начала процесса, не проводя такие процессуальные действия, как, например, опрос и осмотр и не назначая экспертизу в рамках гл. 10 ПИКоАП, таможенный орган может получить всю необходимую информацию о товаре и лице, его перемещающем, посредством проведения форм таможенного контроля. Во-вторых, таможенному органу не нужно будет начинать административный процесс в случаях, когда в ходе проведения таможенного контроля не выявлены признаки административного правонарушения.

Однако в гл. 6 ПИКоАП не закреплен порядок использования результатов непроцессуальных форм контроля в качестве доказательств при подготовке дела об административном правонарушении к рассмотрению. Поэтому должностные лица таможенных органов в отдельных случаях уделяют недостаточно внимания

оформлению результатов таможенного контроля, не учитывают их дальнейшую процессуальную перспективу.

Таким образом, проведенное исследование подтверждает важность использования результатов таможенного контроля в качестве способа выявления административных таможенных правонарушений, а результатов контроля – в качестве доказательств по делу об административном таможенном правонарушении. В связи с этим представляется необходимым продолжать исследования в этом направлении. На основании изложенного полагаем возможным сделать следующие выводы:

1. Результаты контрольной (надзорной) деятельности являются одним из способов выявления административных таможенных правонарушений.

2. Зафиксированные в установленном таможенным законодательством порядке результаты таможенного контроля могут использоваться в качестве доказательств при подготовке дела об административном правонарушении к рассмотрению.

3. Целесообразно внести в гл. 6 ПИКоАП изменения, позволяющие законодательно закрепить порядок использования результатов непроцессуальных форм контроля, в частности таможенного контроля, в качестве способа выявления административных правонарушений и источника доказательств в административном процессе.

4. Необходимо дать более развернутое толкование понятия «документы и иные носители информации», содержащегося в ч. 2 ст. 6.3 ПИКоАП. Это, в свою очередь, позволит более широко применять непроцессуальные источники доказывания в судебной практике.

Использованные источники

1. Официальный сайт Государственного таможенного комитета Республики Беларусь. URL: http://www.gtk.gov.by (дата обращения: 01.02.2020).
2. Закон Республики Беларусь от 10.01.2014 № 129-З (ред. от 19.06.2017) «О таможенном регулировании в Республике Беларусь» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».
3. Указ Президента Республики Беларусь от 31.12.2013 № 589 (ред. от 19.06.2019) «О вопросах деятельности таможенных органов и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Беларусь» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».
4. Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь, Государственного таможенного комитета Республики Беларусь и Государственного пограничного комитета Республики Беларусь от 30.12.2013 № 135/34/16 (ред. от 29.03.2019) «Об утверждении инструкции о порядке действий (взаимодействия) таможенных органов, органов пограничной службы, органов и учреждений, осуществляющих государственный санитарный надзор, при проведении санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».
5. Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах и др.; под общ. ред. Д. Н. Бахраха. 2-е изд. М.: Норма, 2005. 800 с.
6. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало, 1996. 640 с.
7. *Виноградов О. В.* Административно-предупредительные меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

8. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20.12.2006 № 194-З (ред. от 18.12.2019) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».
9. Административное право: учебник / Л. М. Рябцев и др.; под общ. ред. Л. М. Рябцева. Минск: Амалфея, 2011. 320 с.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16.07.1999 № 295-З (ред. от 09.01.2019) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».
11. Уголовный процесс в БССР: учебное пособие для юридических вузов / под ред. С. П. Бекешко, Е. А. Матвиенко. 2-е изд., испр. и доп. Минск: Высш. школа, 1979. 544 с.
12. Решение Комиссии Таможенного союза от 20.05.2010 № 260 (ред. от 22.05.2018) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».
13. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11.04.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».
14. *Терехов Н. В.* Таможенный контроль как средство выявления правонарушений во внешнеторговой деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
15. Закон Республики Беларусь от 15.07.2015 № 307-З «Об оперативно-розыскной деятельности» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».
16. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21.04.2003 № 194-З (ред. от 01.02.2020) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».
17. *Асаенок Б. В.* Организационно-тактические комплексы в административном процессе таможенных органов: криминалистические аспекты [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Республика Беларусь».