

Г 814

На правах рукописи



Гречкина Ольга Владимировна

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ
О НАРУШЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ**

Специальность 12.00.14 – административное право; финансовое право;
информационное право

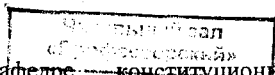
Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2004

ИЧЗ-1

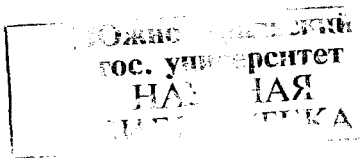
2



Диссертация выполнена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Владимир Иванович Майоров

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Иван Иванович Веремеенко



кандидат юридических наук, доцент
Сергей Борисович Аникин

Ведущая организация: Уфимский юридический институт МВД России

Защита состоится « 25 » октября 2004 г. в « 12 » часов на заседании диссертационного совета К 212.298.01 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 85, ауд. 118.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Южно-Уральского государственного университета.

Автореферат разослан « 22 » 09 2004 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

С.М. Даровских
840070

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ



Актуальность темы диссертационного исследования. Современное административное законодательство России представляет собой совокупность нормативных правовых актов различного уровня, порой противоречащих друг другу. Достаточно сказать, что до настоящего времени законодательно не закреплены такие важнейшие понятия административного права, как «административная юрисдикция», «административный процесс», «административное производство», «производство по делам об административных правонарушениях» и др.

В целях унификации понятийного аппарата административного права, урегулирования наиболее общих начал государственного управления в целом, а также в отдельных сферах государственного управления назрела необходимость законодательной систематизации административно-правовых норм. Важным шагом на пути развития административного законодательства стало принятие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который в совокупности с законами субъектов Российской Федерации составляет современное законодательство об административных правонарушениях.

Вступивший в действие с 1 июля 2002 года Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях – единственный кодифицированный акт административно-правового значения, устанавливающий структуру и содержание производства по делам об административных правонарушениях. Кодекс содержит перечень субъектов административной юрисдикции, в том числе таможенных органов и их должностных лиц; устанавливает виды административных правонарушений в сфере таможенного дела; достаточно подробно освещает процессуальный порядок разрешения дел о нарушении таможенных правил.

Вместе с тем следует отметить, что отдельные положения Кодекса не всегда с достаточной степенью юридической точности и ясности

представляют ряд важных правовых позиций. Двухлетняя правоприменительная практика, связанная с привлечением лиц к ответственности за нарушение таможенных правил, выявила достоинства и недостатки Кодекса, в частности, тех его норм, которые определяют порядок производства по делам о нарушении таможенных правил, его стадии, подсудность и подведомственность соответствующих дел, порядок пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях и др.

Законодательство в этой области претерпевает постоянные изменения. Заметим, что последние нововведения (от 25 августа 2004 г.) в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в основном затронули 16-ю главу, устанавливающую виды административных правонарушений в сфере таможенного дела. В этой связи важность аналитической работы состоит в том, что она позволяет своевременно выявлять проблемные участки и концентрировать усилия таможенных органов, по совершенствованию правоприменительной деятельности в сфере административной юрисдикции.

Общей характеристике административного процесса и отдельным аспектам производства по делам об административных правонарушениях посвящены работы А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, Е.В. Додина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, П.И. Кононова, С.Н. Махиной, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, Э.Н. Ренова, Н.Г. Салищевой, В.Е. Севрюгина, Ю.П. Соловья, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, В.М. Фокина, В.В. Черникова, Д.М. Чечот, О.М. Якуба.

Вопросы производства по делам о нарушении таможенных правил освещались в трудах О.Ю. Бакаевой, Д.Н. Бахраха, Б.Н. Габричидзе, Ю.Г. Давыдова, В.Г. Драганова, А.Н. Козырина, Г.В. Матвиенко, А.Ф. Ноздрачева, М.М. Рассолова, И.В. Тимошенко. Отдельным проблемам института административной юрисдикции в таможенной сфере посвящены

диссертационные работы С.И. Истомина, В.В. Илясова, А.Б. Новикова, Е.Н. Агишевой.

Исследования указанных авторов вносят существенный вклад в решение обозначенных вопросов. Однако они посвящены лишь отдельным аспектам административного производства в области таможенного дела и были опубликованы до принятия действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Таможенного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем выбранная тема не утратила актуальности, что обусловлено следующими причинами. Во-первых, как уже отмечено, введено в действие новое таможенное законодательство и новое законодательство об административных правонарушениях. Во-вторых, двухлетняя практика применения нового законодательства позволила выявить противоречия, недостатки, пробелы в правовом регулировании соответствующих правоотношений, устранение которых может способствовать совершенствованию механизмов обеспечения законности в деятельности субъектов административной юрисдикции, в том числе таможенных органов, а также усилению правовой защищенности физических и юридических лиц. В-третьих, представляется, что давно уже назрела необходимость обобщения административной и судебной практики рассмотрения дел об административных правонарушениях в области таможенного дела и разработки официальных рекомендаций в виде постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Действующие в правоприменительной практике постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, безусловно, утратили актуальность, поскольку в них оцениваются нормы устаревшего (недействующего) таможенного законодательства, а Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» рассматривает вопросы производства по делам об административных правонарушениях в целом, но

не затрагивает проблемы производства по делам о нарушении таможенных правил.

Отмеченные обстоятельства определили выбор темы диссертационного исследования и в полной мере обусловили его актуальность с научных и практических позиций.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических положений и практических рекомендаций в сфере производства по делам о нарушении таможенных правил.

Цель диссертационного исследования обуславливает постановку и решение следующих задач:

– проанализировать структуру административного процесса и определить в ней место и значение административного производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела;

– определить пределы компетенции таможенных органов в сфере административной юрисдикции;

– сформулировать научные определения понятий «производство по делам об административных правонарушениях», «производство по делам о нарушении таможенных правил», «таможенные органы», «нарушение таможенных правил»;

– исследовать особенности производства по делам о нарушении таможенных правил;

– проанализировать состояние законности административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов и выработать предложения по совершенствованию прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля за такой деятельностью;

– на основе анализа обобщить типичные недостатки и характерные ошибки и определить проблемы правоприменения при производстве по делам о нарушении таможенных правил;

– разработать конкретные предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства об административных

правонарушениях и правоприменительной практики в пределах исследуемой темы.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением таможенными органами Российской Федерации административно-юрисдикционной деятельности.

Предметом диссертационного исследования являются нормы законодательства, регламентирующие административно-юрисдикционную деятельность таможенных органов, и процессуальный порядок разрешения дел об административных правонарушениях в сфере таможенного дела.

Методологическая основа и эмпирическая база исследования. Методологической основой исследования являются системный подход и базирующиеся на нем общие и частные (общенаучный, сравнительно-правовой, формально-юридический, системно-структурный) научные методы, а также методы социологических исследований (метод экспертных оценок, исследование документов).

Эмпирическую базу исследования образуют:

– опубликованные решения Конституционного Суда Российской Федерации, практика Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам, посвященным производству по делам об административных правонарушениях в сфере таможенного дела;

– материалы неопубликованной судебной практики Уральского региона (приграничных с Республикой Казахстан судов г. Кургана, г. Магнитогорска, а также Курчатовского районного суда г. Челябинска и Челябинского областного суда) за 2002-2003 гг. по делам об административных правонарушениях в сфере таможенного дела. Изучено 150 административных дел, рассмотренных судами;

– материалы надзорных производств Челябинской транспортной прокуратуры и Челябинской областной прокуратуры за 2002-2003 гг. по делам об административных правонарушениях в сфере таможенного дела;

– статистические данные административной практики таможен Уральского региона (Кольцовской, Тюменской, Курганской, Нижневартовской, Ямало-Ненецкой, Нижнетагильской, Магнитогорской, Екатеринбургской, Челябинской) за 2001-2003 гг.;

– результаты изучения 450 дел о нарушении таможенных правил, рассмотренных таможенными органами Челябинской области за 2002-2003 гг.

Научная новизна исследования заключается в том, что в работе впервые после принятия и введения в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях осуществлена комплексная разработка проблем административного производства в таможенной сфере, основанная на анализе состояния и соответствия его положениям Конституции Российской Федерации, правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, нормам Таможенного кодекса Российской Федерации и Налогового кодекса Российской Федерации.

В проведенном исследовании определено место административного производства по делам о нарушении таможенных правил в структуре административного процесса; обозначены пределы компетенции таможенных органов в сфере административной юрисдикции; комплексно рассмотрены общие и специфические черты процессуального порядка разрешения дел об административных правонарушениях в области таможенного дела, проанализированы стадии административного производства по таким делам; выявлены особенности осуществления прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля за административно-юрисдикционной деятельностью таможенных органов.

Диссертация содержит положения и рекомендации, направленные на совершенствование законодательства, регулирующего административное производство по делам о нарушении таможенных правил.

На защиту выносятся следующие положения, содержащие элементы новизны:

1. Производство по делам об административных правонарушениях является составной частью административно-юрисдикционного процесса и представляет собой регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность органов государственного управления, направленную на разрешение дел об административных правонарушениях и применение административно-принудительных мер.

2. Производство по делам о нарушении таможенных правил является разновидностью производства по делам об административных правонарушениях, регламентируется административно-процессуальными нормами и нормами таможенного законодательства и представляет собой деятельность таможенных органов, направленную на разрешение дел о нарушении таможенных правил и применение административно-принудительных мер.

3. Нарушение таможенных правил – это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, посягающее на установленный актами таможенного законодательства, иными правовыми актами Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации порядок перемещения, таможенного оформления и таможенного контроля, порядок помещения под таможенные режимы товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, а также на порядок взимания таможенных платежей и соблюдение мер экономической политики, за которое административным законодательством установлена административная ответственность.

4. Таможенные органы – это федеральные государственные органы исполнительной власти, наделенные специальной компетенцией в области

таможенного дела и обеспечивающие непосредственную реализацию задач по установлению порядка и правил, при соблюдении которых лица реализуют право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации.

5. Таможенные органы и их должностные лица должны быть полноправными участниками производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности должны быть законодательно закреплены.

6. В целях соблюдения принципа справедливости наказания и его соразмерности совершенному деянию, установленного положениями ст. 55 Конституции Российской Федерации, лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, могут применять административные наказания ниже низшего предела, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях за конкретное правонарушение.

7. Назначение за таможенные правонарушения административного наказания в виде конфискации товаров, являющихся предметами административного правонарушения, может применяться к виновному лицу в случае, если он является собственником таких товаров.

8. При разрешении административных дел о нарушении таможенных правил судья, таможенный орган, должностное лицо могут освободить лицо, совершившее правонарушение, от административной ответственности за малозначительностью, определение которой должно быть закреплено законодательно.

9. Изменения законодательства об административных правонарушениях определили появление новых функций таможенных органов по осуществлению административно-юрисдикционной деятельности, которую можно определить как контроль за результатом производства по административному делу.

10. Необходимы совершенствование и конкретизация форм и методов прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля за административно-юрисдикционной деятельностью таможенных органов.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Сформулированные в диссертации теоретические выводы и положения в определенной мере развивают науку административного права.

Практическая значимость исследования определяется тем, что содержащиеся предложения могут быть использованы в законотворческой деятельности для дальнейшего совершенствования административно-процессуального законодательства, в правоприменительной административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, органов прокуратуры и судов, а также в учебном процессе при изучении курсов административного и таможенного права.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета. Материалы и результаты проведенного исследования используются в учебном процессе и адвокатской деятельности автора. Основные положения, выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, отражены в научных публикациях, излагались в форме доклада на научно-практических конференциях, проходивших в гг. Саратове, Екатеринбурге, Омске, Челябинске в 2001-2004 годах.

Структура диссертации определяется целями и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цели и задачи исследования, дается характеристика объекта и

предмета исследования, формулируется его научная новизна и практическая значимость.

Первая глава «Теоретические основы административного производства по делам о нарушении таможенных правил, осуществляемого таможенными органами Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Понятие и место административного производства в структуре административного процесса» приведена структура административного процесса и рассмотрен вопрос о соотношении таких понятий как «административный процесс» и «административное производство».

До настоящего времени в отечественной правовой науке нет единого подхода к пониманию такой фундаментальной категории как «административный процесс». Точки зрения многих ученых-административистов по этому вопросу явно не совпадают. Здесь необходимо отметить, по меньшей мере, две позиции в понимании административного процесса: «юрисдикционную» и «управленческую» концепции.

Анализируя точки зрения сторонников «юрисдикционной» и «управленческой» концепции, автор приходит к выводу о том, что так называемая «управленческая» концепция, являясь более широкой по отношению к «юрисдикционной», наиболее полно отражает структуру административного процесса и является более продуктивным направлением в выявлении актуальных направлений и закономерностей его функционирования и современного развития. Конструкция административного процесса представляется состоящей из трех видов процессов: административно-правотворческого, административно-правонаделительного (оперативно-распорядительного) и административно-юрисдикционного, которые в свою очередь включают в себя ряд неоднородных производств.

В проведенном исследовании автор приходит к выводу, что производство по делам об административных правонарушениях является составной частью административно-юрисдикционного процесса, а, следовательно, признается административно-юрисдикционной деятельностью органов исполнительной власти, их должностных лиц, в том числе и таможенных органов.

В свою очередь, производство по делам о нарушении таможенных правил является разновидностью производства по делам об административных правонарушениях, регламентируется административно-процессуальными нормами и нормами таможенного законодательства и представляет собой деятельность таможенных органов, направленную на разрешение дел о нарушении таможенных правил и применение административно-принудительных мер.

Во втором параграфе «Компетенция таможенных органов в сфере административной юрисдикции» сформулировано понятие «таможенные органы» и определены пределы компетенции таможенных органов в этой сфере.

Многообразие возложенных на таможенные органы функций отражает и многообразие направлений их правоприменительной деятельности. Особое место в правоприменительной деятельности таможенных органов занимает производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела. Эта сфера деятельности регулируется нормами таможенного, административного и административно-процессуального права и определяется широким кругом полномочий в сфере административной юрисдикции.

Реализуя свои полномочия в пределах компетенции, установленной законодательством об административных правонарушениях, таможенные органы возбуждают дела о нарушении таможенных правил, проводят по ним административное расследование, рассматривают административные дела (либо передают их на рассмотрение в судебные органы), выносят по ним

решения, разрешают жалобы на состоявшиеся постановления по делам о нарушении таможенных правил, в отдельных случаях исполняют постановления по таким делам. Кроме того, в ходе осуществления административного производства таможенные органы применяют административно-принудительные меры: меры обеспечения производства, меры административного пресечения, административно-восстановительные меры, а также по делам, рассмотренным таможенными органами, самостоятельно применяют меры административной ответственности.

В третьем параграфе «Понятие и особенности состава нарушения таможенных правил» рассмотрена структура и тенденции развития таможенного и административного законодательства, выделены особенности состава таможенного правонарушения.

В настоящее время действующий Таможенный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержат понятия нарушения таможенных правил. Однако существование и нормативное закрепление данного понятия выражается в необходимости правильного уяснения и однозначного подхода к определению и исследованию обстоятельств, свидетельствующих о совершении нарушения таможенных правил, уполномоченными должностными лицами при привлечении к административной ответственности за таможенные правонарушения.

В параграфе приведены наиболее существенные юридические признаки и особенности состава таможенного правонарушения, их краткая характеристика, что позволило сформулировать следующее определение. Нарушение таможенных правил – это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, посягающее на установленный актами таможенного законодательства, иными правовыми актами Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, порядок перемещения, таможенного оформления и таможенного контроля, порядок помещения под таможенные режимы товаров и

транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, а также на порядок взимания таможенных платежей и соблюдение мер экономической политики, за которое административным законодательством установлена административная ответственность.

Вторая глава «Особенности административного производства по делам о нарушении таможенных правил» содержит три параграфа.

В первом параграфе «Характеристика стадий административного производства по делам о нарушении таможенных правил» исследуются структура и содержание производства по делам об административных правонарушениях.

По мнению автора в структуре производства по делам об административных правонарушениях можно выделить четыре стадии. Первая стадия может быть названа как «возбуждение и административное расследование дела». Представляется, что предлагаемые некоторыми учеными юристами формулировки, такие, как «возбуждение дела» или «административное расследование», не лишены недостатка. Начальная стадия включает в себя установленные законом процессуальные действия, характеризующие как возбуждение административного дела, так и проведение административного расследования. Административная практика Челябинской области по таможенным правонарушениям за 2002-2003 годы свидетельствует о том, что из общего количества административных дел по 52% из них не проводилось административное расследование. В таких случаях название начальной стадии как «административное расследование» теряет свой смысл. В то же время название начальной стадии «возбуждение дела», в случае проведения на этой стадии административного расследования, не раскрывает полностью содержания данной стадии. В силу изложенного представляется целесообразным оставить в названии начальной стадии оба названных компонента.

По мнению многих ученых-административистов вторую стадию «рассмотрение дела и вынесение решения по делу» принято разделять на

этапы. Наиболее предпочтительной представляется структура из четырех этапов, таких как: подготовка дела к рассмотрению; рассмотрение дела; вынесение решения по делу; доведение принятого решения до сведения.

Центральным этапом второй стадии является само рассмотрение конкретного дела по существу. Статьей 29.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлен исчерпывающий перечень документов, выносимых при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении. Это может быть постановление либо определение, выносимые в установленных законом случаях. Однако перечень вопросов, по которым уполномоченными лицами могут быть вынесены определения, не содержит наименование определения о разрешении имеющегося ходатайства. Данное упущение законодателя представляется существенным, поскольку игнорирование уполномоченным лицом ходатайств участников административного производства является прямым нарушением их конституционных прав и свобод, в том числе права на защиту и иных процессуальных прав. В этой связи предлагается дополнить перечень вопросов, по которым могут выноситься определения, пунктом «о разрешении имеющихся ходатайств».

В развитие конституционных положений (ст. 46 Конституции Российской Федерации) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении, которое регламентировано третьей стадией - «пересмотр постановлений и решений по делу». При этом закон, устанавливая перечень лиц, обладающих правом обжалования, не наделяет таким правом представителей органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Правильность такого положения вызывает сомнения, поскольку органы и должностные лица, уполномоченные составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, несут бремя доказывания обстоятельств виновности

привлекаемого к ответственности лица. В случае отсутствия их при рассмотрении дела вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом или судьей они лишаются возможности осуществлять свои полномочия. Отсутствие такой нормы существенно ограничивает права и обязанности органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях.

В этой связи представляется необходимым главу 25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить новой статьей следующего содержания:

«Представители органов и должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях.

1. Представители органов и должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, в пределах своих полномочий вправе:

1) возбуждать производство по делу об административном правонарушении;

2) применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренные настоящим Кодексом;

3) участвовать в рассмотрении вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом или судьей возбужденных ими дел об административных правонарушениях;

4) заявлять ходатайства, давать пояснения по вопросам, возникающим во время рассмотрения вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом или судьей возбужденных ими дел об административных правонарушениях;

5) обжаловать постановления, решения по делу об административном правонарушении, в котором они участвовали.

2. Представители органов и должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, участвующие

в рассмотрении вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом или судьей возбужденных ими дел об административных правонарушениях, несут обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности.

3. Представители органов и должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, извещаются о месте и времени рассмотрения вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом или судьей возбужденных ими дел об административных правонарушениях.».

Исследуя стадию «исполнение решения по делу», автор отмечает особенности приведения в исполнение постановления по делу о нарушении таможенных правил, которые обусловлены, во-первых, тем, что за нарушения таможенных правил применяются только такие виды административных наказаний как: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Во-вторых, не все из применяемых административных наказаний приводятся в исполнение непосредственно таможенными органами. В случае вынесения таможенным органом постановления об административном наказании в виде предупреждения или назначения административного штрафа такие наказания приводятся в исполнение непосредственно таможенными органами. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения может назначаться только судом.

Во втором параграфе «Актуальные вопросы правоприменения при производстве по делам о нарушении таможенных правил» рассмотрены проблемы административного производства.

При привлечении к административной ответственности за нарушение таможенных правил одной из проблем административного производства являются вопросы применения такой категории как малозначительность. В юридической литературе этот вопрос имеет дискуссионный характер и

учеными-административистами не выработаны единые позиции в этом направлении.

Неоднозначность в подходе к определению малозначительности в правовой науке проецируется на правоприменительную практику. Данные Уральского региона свидетельствуют о значительном количестве случаев применения малозначительности при прекращении административных дел. Так, уполномоченными лицами таможенных органов и судьями Уральского региона за 2003 год в связи с малозначительностью правонарушения было прекращено около 10% от общего количества выявленных правонарушений и 48% от общего количества прекращенных дел о нарушении таможенных правил.

Анализируя теоретические взгляды и правоприменительную практику, автор приходит к выводу, что малозначительность является категорией оценочной и при ее применении за таможенные правонарушения, прежде всего, необходимо учитывать значительность последствий совершенного нарушения. В таможенных правонарушениях – это, в первую очередь, ущерб, причиненный экономическим интересам России, который может быть выражен, например, в сумме неуплаченных таможенных платежей при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации (материальный характер), либо в сроке нарушения таможенных правил (нематериальный характер). Представляется, что при применении малозначительности, ущерб материального характера может соизмеряться с минимальным размером оплаты труда на момент совершения административного правонарушения, а ущерб нематериального характера – с месячным сроком проведения административного расследования.

Продолжая оценивать критерии малозначительности, нельзя не отметить специфику таможенных правонарушений, значительная часть которых содержит наказание в виде достаточно больших штрафных санкций. Так, глава 16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях содержит 23 состава таможенных правонарушений, в

1265310

числе которых по 9 правонарушениям предусмотрено наложение административного штрафа в размере, как правило, до двукратной стоимости товаров, явившихся предметами правонарушения (с конфискацией предметов правонарушения или без таковой).

Принцип справедливости наказания и его соразмерности совершенному деянию, установленный положениями ст. 55 Конституции Российской Федерации, предполагает установление дифференциации этой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении наказания.

В этой связи, представляется возможным наделить полномочиями судей, органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, возможностью применять административные наказания ниже низшего предела, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях за конкретное правонарушение. Такое назначение более мягкой меры административного наказания должно осуществляться уполномоченными лицами с учетом характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения и обстоятельств, смягчающих административную ответственность.

Другой значительной проблемой административного производства является возможность применения такого вида административного наказания как конфискация предметов (орудий) правонарушения.

Допуская применение конфискации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в отличие, например, от гражданского законодательства, не указывает на возможность применения данного вида наказания лишь в отношении собственника имущества. Это означает, что судья по административному делу может назначить конфискацию в отношении лица, совершившего нарушение таможенных правил, даже в том

случае если предмет или орудие нарушения таможенных правил не принадлежит правонарушителю на праве собственности.

Учитывая положения ст. 35 Конституции Российской Федерации, устанавливающие конституционные гарантии права частной собственности, а также с учетом выводов Конституционного Суда Российской Федерации, содержащихся в определении от 27 ноября 2001 г. № 202-О, представляется возможным часть 1 статьи 3.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях после слов «Конфискация назначается судьей» дополнить словами «и применяется в отношении имущества, являющегося предметом правонарушения и принадлежащего на праве собственности лицу, привлеченному к ответственности».

В третьем параграфе «Совершенствование механизмов обеспечения законности административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов Российской Федерации» отмечается, что соблюдение требований законодательства Российской Федерации в ходе осуществления правоприменительной деятельности обеспечивается ведомственным контролем со стороны вышестоящих таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования и судебным контролем.

Раскрывая содержание ведомственного контроля, автор обращает внимание на то, что изменения законодательства об административных правонарушениях внесли свои коррективы в сферу ведомственного контроля за законностью при разрешении административных дел и определили появление новых функций таможенных органов по осуществлению юридической контрольной деятельности.

Появление нового направления в деятельности таможенных органов обусловлено наделением судебных органов и иных органов, и должностных лиц полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях в области таможенного дела, что повлекло для таможенных органов необходимость проведения соответствующих

мероприятий по организации контроля. Предлагается определить такое направление правоприменительной деятельности таможенных органов как контроль за результатом производства по административному делу. В проведенном по данному вопросу исследовании предложены структурные элементы, составляющие систему такого контроля. Однако порядок и процедура проведения такого контроля должны быть нормативно закреплены актом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела.

Прокурорский надзор за исполнением законов таможенными органами при производстве по делам об административных правонарушениях заключается в постоянном изучении материалов о привлечении лиц к административной ответственности. В случае выявления нарушений в деятельности таможенных органов и их должностных лиц прокурор применяет акты прокурорского реагирования. Только постоянное (ежедневное) изучение административных дел позволяет прокурору своевременно реагировать на нарушения законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Полномочия прокурора по внесению протестов ограничиваются десятидневным сроком, установленным положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В случае пропуска указанного срока вступившие в законную силу постановления таможенных органов не могут быть опротестованы в суде, поскольку законодателем не определен порядок осуществления судебными органами контрольных функций за законностью и обоснованностью постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных внесудебными органами, в том числе таможенными органами.

Реальное административно-судебное обеспечение защиты прав и свобод человека должно стать логичным завершением процесса формирования составной части судебной власти – административного судопроизводства, специальное назначение которого выражается в процессуальной контрольной

деятельности судебной власти за функционированием органов исполнительной власти и их должностными лицами.

Исходя из этого, представляется целесообразным дополнить главу 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях положениями, устанавливающими правомочия вышестоящих органов и судов по пересмотру вступивших в законную силу постановлений (решений), вынесенных внесудебными органами, в связи с рассмотрением жалоб и протестов прокуроров. Необходимо также установить правомочия суда по восстановлению срока рассмотрения не вступившего в законную силу постановления (решения); регламентировать порядок и процедуру пересмотра вступивших в законную силу постановлений об административных правонарушениях, вынесенных судебными и внесудебными органами.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются понятия «производства по делам об административных правонарушениях», «производства по делам о нарушении таможенных правил», «таможенные органы» и «нарушение таможенных правил». В целях совершенствования законодательства об административных правонарушениях приводятся следующие предложения:

1. В перечень вопросов, установленных статьей 29.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, по которым при подготовке к рассмотрению дела выносятся определения, включить вопрос «о разрешении имеющихся ходатайств», что позволит восстановить нарушенные конституционные права и свободы участников административного производства, в том числе право на защиту и иные процессуальные права.

2. Предлагается главу 25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить статьей, закрепляющей право представителей органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, на участие в

рассмотрении вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом или судьей возбужденных ими дел об административных правонарушениях; право на заявление ходатайств и принесение жалоб на постановления; а также регламентирующей их обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности.

3. Определение малозначительности административного правонарушения должно быть закреплено законодательно. При этом, при определении малозначительности правонарушения, ущерб материального характера, например, может соизмеряться с минимальным размером оплаты труда на момент совершения административного правонарушения, а ущерб нематериального характера – с месячным сроком проведения административного расследования.

5. Необходимо наделить судей, органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, полномочиями по применению административного наказания ниже низшего предела, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях за конкретное правонарушение.

6. С учетом положений ст. 35 Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, содержащихся в определении от 27 ноября 2001 г. № 202-О, предлагается при применении административного наказания назначать конфискацию в отношении имущества, являющегося предметом правонарушения и принадлежащего на праве собственности лицу, привлеченному к ответственности.

7. Изменения законодательства об административных правонарушениях определили появление новых функций таможенных органов по осуществлению ведомственного контроля за результатом производства по административному делу, которые должны быть нормативно закреплены

актом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела.

8. Законодательство об административных правонарушениях, должно содержать полномочия вышестоящих органов и судов по осуществлению контроля за законностью вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных внесудебными органами.

Основные положения диссертационного исследования изложены в 7 публикациях общим объемом 3,2 п.л., в том числе 1 работа объемом 0,4 п.л. выполнена в соавторстве, соавторство не разделено:

1. Гречкина, О.В. К вопросу о законности перемещения через таможенную границу Российской Федерации транспортных средств и отдельных видов товаров / О.В. Гречкина // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенном деле: Сборник статей под ред. д.ю.н. Т.А. Дикановой.– М.: «Закон и право», 2001. – С. 54-55.

2. Гречкина, О.В. Некоторые проблемы правоприменительной практики таможенных органов Российской Федерации / О.В. Гречкина // Актуальные проблемы реформирования экономики и законодательства России и стран СНГ: материалы Международной научно-практической конференции.– Челябинск, 2002. – С. 145-150.

3. Майоров, В.И., Гречкина, О.В. Правовые основы таможенного дела в Российской Федерации / В.И. Майоров, О.В. Гречкина // Конституционные и правовые проблемы: некоторые вопросы теории и практики: Сборник научных статей к десятилетию Конституции РФ. УрЮИ МВД России – Екатеринбург, 2003. – С. 38-41.

4. Гречкина, О.В. Особенности правового регулирования в сфере таможенного дела / О.В. Гречкина // Южно-Уральский юридический Вестник – Челябинск, 2003, № 6. – С. 25-26.

5. Гречкина, О.В. К вопросу о соотношении понятий «административный процесс» и «административное производство» / О.В. Гречкина // Актуальные

проблемы права России и стран СНГ: Сборник научных статей научно-практической конференции: ЮУрГУ – Челябинск, 2004. – Ч. 2. – С. 18-20.

6. Гречкина, О.В. О стадиях производства по делам об административных правонарушениях / О.В. Гречкина // Международные юридические чтения: Материалы научно-практической конференции. – Омск: Омский юридический институт, 2004. – Ч. 2. – С. 34-40.

7. Гречкина, О.В. Особенности применения конфискации за нарушения таможенных правил / О.В. Гречкина // Правовая защита частных и публичных интересов: Материалы международной межвузовской научно-практической конференции. – Челябинск, Изд-во ЮУрГУ. 2004. Ч.2. С. 37-41.