ПРАКТИКА ОСПАРИВАНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ ПРИ ТРАНСГРАНИЧНОМ ПЕРЕМЕЩЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЧУВСТВИТЕЛЬНЫХ ТОВАРОВ

Ронжина Нина Алексеевна

*Санкт-Петербургский имени В. Б. Бобкова
филиал Российской таможенной академии,*

старший преподаватель кафедры административного и таможенного права

THE PRACTICE OF CHALLENGING DECISIONS OF CUSTOMS AUTHORITIES IN CASES OF VIOLATION OF CUSTOMS RULES IN THE CROSS-BORDER MOVEMENT OF ENVIRONMENTALLY SENSITIVE GOODS

Ronzhina Nina A.

*Russian Customs Academy St. Petersburg branch named after Vladimir Bobkov,
the Department of Administrative and Customs Law, Senior lecturer*

Научная специальность публикации согласно паспорта

ВАК: 12.00.14 — Административное право; административный процесс.

В статье обосновывается значение процедур оспаривания как эффективного механизма обеспечения законности эколого-правовой деятельности таможенных органов, направленной на защиту жизни и здоровья человека, окружающей среды, животного и растительного мира. Автором проанализирована практика оспаривания решений таможенных органов о привлечении участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД) к административной ответственности за несоблюдение мер нетарифного регулирования при трансграничном перемещении экологически чувствительных товаров.

The article substantiates the importance of contesting procedures as an effective mechanism for ensuring the legality of the environmental and legal activities of customs authorities aimed at protecting human life and health, the environment, animal and plant life. The author analyzes the practice of challenging decisions of customs authorities on bringing participants in foreign economic activity (FEA) to administrative responsibility for non-compliance with non-tariff regulation measures in the cross-border movement of environmentally sensitive goods.

Ключевые слова: оспаривание постановлений, нарушение таможенных правил, экологически чувствительный товар.

Keywords: challenging regulations, violating customs regulations, environmentally sensitive goods.

Институт судебного контроля деятельности органов исполнительной власти выступает индикатором уровня правопорядка в системе государственного управления и гарантом его законности. Применительно к сфере таможенного дела анализ судебной практики оспаривания юрисдикционных актов таможенных органов и их должностных лиц позволяет выявить специфику соответствующих должностных нарушений, оценить негативные последствия, разработать систему корректирующих мероприятий правовосстановительного характера [2].

Механизм судебного контроля актов применения права способствует реализации всего спектра правоохранительных задач, стоящих перед таможенными органами, включая экологические целевые установки по защите жизни и здоровья человека, окружающей среды, животного и растительного мира, закрепленные в ч. 1 ст. 351 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС).

В указанном аспекте представляет интерес рассмотрение практики судебной проверки законности и обоснованности постановлений должностных лиц таможенных органов по делам об АП, вынесенных на основании ст. 16.3 КоАП РФ, в связи с несоблюдением внешнеторговых запретов и ограничений экологической направленности. В данном случае объектом судебного контроля выступает правоохранительная деятельность таможенных органов по принуждению к соблюдению мер нетарифного регулирования в отношении трансграничного перемещения экологически чувствительных товаров, установленных международными экологическими актами государств — членов ЕАЭС, решениями Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), а также экологическим законодательством Российской Федерации.

Право на инициирование мер судебного контроля актов таможенных органов закреплено в ст. 358 ТК ЕАЭС, установившей принцип национального ведения в отношении регулирования порядка и правил процедур обжалования. Согласно смыслу ч. 1 ст. 286 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», процедуры обжалования реализуются альтернативно, как в административном, так и в судебном порядке.

Стоит отметить, что в российской правовой системе, ключевую роль в формировании судебной практики по рассмотрению подобных дел играет арбитражная юстиция, что в первую очередь определяется особенностью

субъектного состава деликтных правоотношений, характеризующихся преимущественным участием лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. В частности, за последний год (период с 02.01.2020 по 02.01.2021) в арбитражных судах рассмотрено в 20 раз больше жалоб на постановления таможенных органов по делам об АП, чем в судах общей юрисдикции (8333 дела против 402 дела соответственно) [3].

Компетенция арбитражного суда по осуществлению судебного контроля юрисдикционных актов, вынесенных по делам о нарушении таможенных правил в отношении указанных субъектов (организаций и индивидуальных предпринимателей), установлена ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ и арбитражно-процессуальным правом.

Так, согласно п. 6 ст. 210 «Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» суд устанавливает:

- факт совершения административного проступка;
- вину лица (лиц) в совершении правонарушения;
- соблюдение порядка и правил привлечения субъекта к административной ответственности;
- соответствие оспариваемого акта закону;
- обстоятельства совершения правонарушения;
- общественную вредность совершенного проступка;
- индивидуальные качества субъекта ответственности, имеющие значение для рассмотрения дела.

Таким образом, арбитражный суд проверяет акт в полном объеме, способствуя обеспечению законности и безопасности ВЭД, связанной с трансграничным перемещением экологически чувствительных товаров.

Контроль таможенными органами законности внешнеторгового оборота экологически чувствительных товаров (ЭЧТ) является одним из важнейших направлений природоохранной деятельности Федеральной таможенной службы. Традиционно к данной категории товаров относятся либо экологически опасные товары, являющиеся источниками экологических рисков (озоноразрушающие вещества, радиоактивные, пестициды, опасные отходы и т. д.), либо экологически охраняемые товары (лесоматериалы, виды исчезающих либо находящихся под угрозой уничтожения животных и растений, их дериваты).

Согласно ст. 7 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, обязательным условием перемещения ЭЧТ через таможенную границу является соблюдение участниками ВЭД нетарифных защитных мер запретительно-ограничительного характера (лицензирование, сертификация, квотирование и т. п.). Согласно статистике Всемирной торговой организации в системе указанных мер регулирования внешней торговли, «экологические» нетарифные меры составляют от 25 до 50% [1].

К важнейшим полномочиям ФТС России в области администрирования законности внешнеторгового оборота экологически чувствительных товаров относятся следующие управленческие функции:

- осуществление контроля трансграничного перемещения ЭЧТ;
- проверка соблюдения запретов и ограничений, установленных для данной категории товаров;
- выявление, расследование правонарушений и привлечение лиц к административной ответственности за нарушение таможенных правил, установленных международными актами и национальным правом в отношении данной категории товаров.

Анализ судебной практики в области публичных деликтов по оспариванию актов таможенных органов в области применения мер административной ответственности (АО) за несоблюдение запретов и ограничений при перемещении экологически-чувствительных товаров позволил вскрыть ряд правоприменительных проблем. Так, при проведении контроля внешнеторгового оборота экологически чувствительных товаров и вынесении решений по делам об административных правонарушениях (АП) по ст. 16.3 КоАП РФ должностные лица таможенных органов допускают нарушения в применении норм как материального, так и процессуального права.

В частности, акты таможенных органов признаются незаконными по ряду оснований:

- в связи с неверной квалификацией деяния по ст. 16.3 КоАП РФ (п. 1 ч. 1 ст. 24.5 КоАП) [2];
- при неверной юридической оценке деяния в отсутствие в действиях (бездействии) привлекаемого к ответственности участника ВЭД события правонарушения (п. 1 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ) [8];
- в связи с недоказанностью вины юридического лица (п. 1 ст. 1.5 КоАП РФ; п. 1 ст. 2.1 КоАП) [7];
- по основанию процессуальных нарушений в рамках административного расследования [5];
- в связи с нарушением порядка и правил назначения административного наказания (ст. 4.1 КоАП РФ, ст. 4.1.1 КоАП РФ) [4];
- в связи с несоблюдением правил составления процессуальных документов при возбуждении дела (ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ; ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ) [8].

Проводя связь между характером вышеуказанных должностных нарушений и типом товара, являющегося предметом административного проступка (в данном контексте — это экологически чувствительный товар), следует отметить, что многие из них носят общий характер. Прежде всего, это «правоприменительные пороки», которые не зависят от специфики перемещаемого товара. Например, нарушение порядка и правил назначения административного наказания, несоблюдение правил составления процессуальных документов при возбуждении дела в большей мере вызваны общими недостатками в уровне подготовки таможенного служащего при применении мер принуждения.

Тем не менее, специфика экологически чувствительных товаров, сложности их идентификации, кодирования и контроля накладывают свой отпечаток на корректность юрисдикционных процедур. В процессе применения положений ст. 16.3 КоАП РФ повышаются риски неверной квалификации деяния в случае несоблюдения запретов и ограничений, установленных для внешнеэкономической деятельности ЭЧТ, имеют место пороки доказывания вины юридического лица по ст. 2.1 КоАП РФ, а также риски привлечения ненадлежащего (неквалифицированного) эксперта при оказании содействия в идентификации товара.

Особенно показательной ввиду изложенного является практика арбитражных судов по нарушению правил квалификации правонарушения по ст. 16.3 КоАП РФ.

Характерным примером сказанному представляется решение Арбитражного суда Мурманской области по делу № А42-1419/2014 от 05.05.2014 [6]. Согласно материалам дела, заявитель ЗАО «Эридан» (Общества) при вывозе и помещении под процедуру экспорта товара, отнесенного к перечню товаров, содержащих озоноразрушающие вещества («Хладон 22»), не предоставил лицензию на его экспорт. В связи с чем Мурманской таможней было возбуждено дело об АП по ч. 1 ст. 16.3 КоАП РФ. При исследовании материалов дела суд признал незаконным и отменил постановление таможни о привлечении Общества к административной ответственности, так как лицензирование экспорта отнесено законодательством к мерам нетарифного регулирования. То есть несоблюдение указанного ограничения образует объективную сторону правонарушения, ответственность за которую предусмотрена другой частью данной статьи, а именно ч. 2 ст. 16.3 КоАП РФ.

В качестве очередного примера неверной правовой оценки выявленного деяния, допущенного таможенными органами, можно привести решение арбитражного суда г. Екатеринбурга по делу № А60-575/2020 от 17.03.2020 об оспаривании постановления Дагестанской таможни от 29.11.2019 о привлечении к административной ответственности на основании ст. 16.3 КоАП РФ предприятия ООО «Уралкомплект» за несоблюдение запретов и ограничений при ввозе экологически опасных товаров «шлаки» и «порошок абразивный» [8]. При проверке законности и обоснованности Постановления таможенного органа суд установил, что Дагестанской таможней были допущены существенные нарушения закона в части правил привлечения к административной ответственности (п. 1 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ), а также существенные процессуальные нарушения в связи с несоблюдением требований составления протокола (ч. 1 ст. 25.1, ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ).

В частности, было установлено, что в действиях ООО «Уралкомплект» отсутствует событие административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 16.3 КоАП РФ. Согласно заключению таможенного эксперта перемещаемые товары не являются «отходами I–IV класса опасности», в отношении данных товаров не применяются нетарифные меры экологического характера. Требования ООО «Уралкомплект» о признании незаконным решения таможенного органа удовлетворены, обжалуемое Постановление отменено, производство по делу прекращено (ст. 30.7 КоАП РФ).

Другое решение от 26.11.2013 по делу № А53-20864/2013, принятое Арбитражным судом Ростовской области, также свидетельствует о неверном осуществлении квалификации правонарушения таможенными органами [7]. Таганрогская таможня по результатам административного расследования в отношении ООО «Айсмен» выявила факт административного правонарушения по ч. 1 ст. 16.3 КоАП РФ в связи с тем, что заявитель не представил лицензию от Минпромторга РФ на ввоз товара «дифторхлорметан» (озоноразрушающее вещество). Как выяснил суд, к данному товару была применена процедура «реэкспорта», что исключает применение мер нетарифного регулирования и лицензирования в отношении данного экологически чувствительного товара. На основании чего суд признал незаконным и отменил постановление Таганрогской таможни по делу об административном правонарушении № 10319000-501/2013 от 03.09.2013. Дополнительно судом было выявлено, что таможенным органом не исследован вопрос о наличии вины у Общества и о наличии у него возможности соблюдения правил, за нарушения которых ООО «Айсмен» было привлечено к административной ответственности.

Следующее нарушение деятельности таможенных органов в области данного исследования можно сформулировать так: процессуальное нарушение требований ч. 1 ст. 399 ТК ЕАЭС. Показательным примером является решение кассационной инстанции Арбитражного суда Краснодарского края от 26.05.2015 по делу № А32-28396/2013 [5]. Фабула дела состоит в том, что лицо, привлеченное таможенным органом в административный процесс в качестве эксперта для точного установления типа спорного товара (предположительно — озоноразрушающее вещество, хладагент дифторхлорметан (R-22), включенный в группу 1 списка С «Озоноразрушающие вещества, ограниченные к перемещению через таможенную границу Таможенного союза при ввозе и вывозе»), запрещенного для ввоза на территорию Союза, не обладало специальными знаниями и навыками, необходимыми для оказания процессуального содействия органам административного расследования. В этой связи суд признал незаконным и отменил Постановление Новороссийской таможни о привлечении хозяйствующего субъекта к административной ответственности по ст. 16.3 КоАП РФ.

Анализ вышеуказанной практики арбитражных судов рассмотрения публичных деликтов по ст. 16.3 КоАП РФ с участием таможенных органов позволяет сделать следующие выводы:

— присутствуют проблемы неверного применения норм материального и процессуального права должностными лицами таможенных органов в случае выявления фактов нарушений порядка и правил внешнеторгового оборота экологически чувствительных товаров;

— правоприменительные казусы носят различный характер, как общий, так и специальный, то есть связаны со спецификой перемещаемой категории экологически чувствительного товара;

— негативными последствиями подобных юрисдикционных ошибок является снижение природоохранного потенциала таможенных органов и существенное нарушение законных прав и коммерческих интересов участников ВЭД;

— механизм судебной проверки законности и обоснованности актов таможенных органов по данной категории дел широко применяется заинтересованными лицами (участниками ВЭД).

Для преодоления указанных проблем требуется повышение квалификации государственных таможенных служащих, уполномоченных осуществлять юрисдикционную деятельность и контроль оборота экологически чувствительных товаров. На уровне работы ФТС России актуальным остается информирование должностных лиц о результатах судебной практики об оспаривании решений таможенных органов по привлечению к административной ответственности по ст. 16.3 КоАП РФ в случае перемещения экологически чувствительных товаров.

В заключение следует еще раз подчеркнуть особое значение института судебного контроля проверки законности постановлений, вынесенных в связи с нарушением таможенных правил по факту несоблюдения внешнеторговых запретов и ограничений, установленных для экологически чувствительных товаров. Рассмотренные результаты деятельности судебных инстанций по контролю актов, принятых таможенными органами в области обеспечения экологической безопасности, наглядно демонстрируют эффективность конституционного принципа разделения властей. Судебный контроль является одним из эффективных способов взаимодействия судебной и исполнительной власти, выступая мерой обеспечения законности и инструментом защиты экономических и экологических прав участников таможенных правоотношений.

Литература

1. The WTO's Environmental Database (EDB) contains all environment-related notifications submitted by WTO members as well as environmental measures and policies mentioned in the Trade Policy Reviews of WTO members: [Электронный ресурс] // Environmental database. World trade organization. URL: <https://edb.wto.org/>. Дата обращения: 18.01.2021.

2. Дюкарев В.В. Судебный контроль за деятельностью органов государственной власти: [Электронный ресурс] // Юридические науки. 28.10.2019. № 21. URL: <https://novaum.ru/public/p1561#03497213618834565>. Дата обращения: 18.01.2021.

3. Интернет-ресурс судебных и нормативных актов © 2012–2021: [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/>. Дата обращения: 18.01.2021.

4. Решение Арбитражного суда Брянской области от 11.11. 2019 по делу № А09-9745/2019: [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. М., 2012–2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/mVbeoE7v7rHL>. Дата обращения: 18.01.2021.

5. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 26.05.2015 по делу № А32-28396/2013: [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. М., 2012–2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/ix8iWZvmAFQX/>. Дата обращения: 18.01.2021.

6. Решение Арбитражного суда Мурманской области от 05.05.2014 по делу № А42-1419/2014: [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. М., 2012–2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/HjIRSc5pBGxn/>. Дата обращения: 18.01.2021.

7. Решение Арбитражного суда Ростовской области от 26.11.2013 по делу № А53-20864/2013: [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. М., 2012–2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/oHohPaWB2lrH/>. Дата обращения: 18.01.2021.

8. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 17.03.2020 по делу № А60-575/2020//: [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. М., 2012–2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/1wBIRX8t165D>. Дата обращения: 18.01.2021.

References

1. The WTO's Environmental Database (EDB) contains all environment-related notifications submitted by WTO members as well as environmental measures and policies mentioned in the Trade Policy Reviews of WTO members: [Elektronnyj resurs] // Environmental database. World trade organization. URL: <https://edb.wto.org/>. Data obrashcheniya: 18.01.2021.

2. Dyukarev V.V. Judicial control over the activities of state authorities: [Elektronnyj resurs] // YUridicheskie nauki. 28.10.2019. № 21. URL: <https://novaum.ru/public/p1561#03497213618834565/> Data obrashcheniya: 18.01.2021.

3. Internet-resurs sudebnyh i normativnyh aktov © 2012–2021 «Sudebnye i normativnye akty RF»: [Elektronnyj resurs] // URL: <https://sudact.ru/>. Data obrashcheniya: 18.01.2021.

4. Reshenie Arbitrazhnogo suda Bryanskoj oblasti ot 11 noyabrya 2019 g. po delu № A09-9745/2019: [Elektronnyj resurs] // Sudebnye i normativnye akty RF. M., 2012–2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/mVbeoE7v7rHL>. Data obrashcheniya: 18.01.2021.

5. Reshenie Arbitrazhnogo suda Krasnodarskogo kraya ot 26.05.2015 po delu № A32-28396/2013: [Elektronnyj resurs] // Sudebnye i normativnye akty RF. M., 2012–2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/ix8iWZvmAFQX/>. Data obrashcheniya: 18.01.2021.

6. Reshenie Arbitrazhnogo suda Murmanskoy oblasti ot 05.05.2014 po delu № A42-1419/2014: [Elektronnyj resurs] // Sudebnye i normativnye akty RF. M., 2012–2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/HjIRSc5pBGxn/>. Data obrashcheniya: 18.01.2021.

7. Reshenie Arbitrazhnogo suda Rostovskoy oblasti ot 26.11.2013 po delu № A53-20864/2013: [Elektronnyj resurs] // Sudebnye i normativnye akty RF. M., 2012–2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/oHohPaWB2lrH/>. Data obrashcheniya: 18.01.2021.

8. Reshenie Arbitrazhnogo suda Sverdlovskoy oblasti ot 17.03.2020 po delu № A60-575/2020//: [Elektronnyj resurs] // Sudebnye i normativnye akty RF. M., 2012–2021. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/1wBIRX8t165D>. Data obrashcheniya: 18.01.2021.