



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

Гараев А.А.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ПРИ РАСПОРЯЖЕНИИ ЗАДЕРЖАННЫМИ ТОВАРАМИ

Аннотация: Рассмотрены обстоятельства возникновения невостребованных товаров на складах временного хранения при осуществлении таможенного контроля и возможные правовые способы распоряжения ими. Одним из вариантов распоряжения такими товарами является их задержание таможенными органами с последующей реализацией без санкции суда. Данные нормы существуют в законодательстве уже несколько лет, однако до сих пор они не действуют из-за несогласованной позиции разных органов власти. Рассмотрены позиции Минэкономразвития и ФТС России по данному вопросу. Произведен критический анализ позиции противников внесудебного распоряжения задержанным имуществом. Указано, что данная позиция не учитывает международное и российское законодательство, а нормы Конституции РФ используются выборочно, без связи с другими нормами, возведя в абсолют право собственности, даже если им злоупотребляют. В работе приведены позиции сторонников и противников реализации и уничтожения задержанных товаров. Учитывая что в основном опубликованы публикации противников распоряжения задержанными товарами, приведены слабые стороны их взглядов. Кроме критики в работе дано правовое обоснование установленных законом норм и анализ практических проблем, которые возникнут при их реализации. Детальное рассмотрение вопросов распоряжения задержанными товарами осуществляется впервые. Выявлена неоднозначность реализации и уничтожения задержанных товаров без санкции суда. Однако автор статьи не поддерживает мнения насчет неконституционности данных норм и дает обоснование своей позиции. В работе отражены правовые пробелы процедуры реализации задержанными товарами. Выработаны предположения по пути решения данного спора, в т.ч. с возможным участием органов прокуратуры.

Ключевые слова: задержанные товары, внесудебная реализация, законность, таможенные органы, органы прокуратуры, признание бесхозяйным, уничтожение, распоряжение, санкция суда, право собственности.

На основании ст. 148 Таможенного кодекса таможенного союза (ТКТС)¹ процедура распоряжения товарами, задержанными при осуществлении таможенного контроля, определяется законодательством государства – члена Таможенного союза. Общий порядок распоряжения задержанными товарами определен в ст. 190 и 192 федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»². Данными правовыми актами предусмотрена возможность распоряжения (реализация, переработка, уничтожение)

задержанными товарами без судебного решения. Поэтому будет интересно проанализировать законность установленной процедуры.

Нормы права, предусматривающие внесудебную (административную) реализацию имущества, находящегося под таможенным контролем и длительное время не востребованное собственником, существовали в главе 41 ранее действовавшего Таможенного кодекса Российской Федерации³ (утратил силу с 29.12.2010 в связи с принятием федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ). Осуществление таможенного контроля за товарами, перемещаемыми через таможенную границу,

¹ Таможенный кодекс Таможенного союза // Собрание законодательства РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

² Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

³ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

требует принятия достаточно затратных мер для обеспечения соблюдения таможенного законодательства. В связи с этим сроки хранения товаров, находящихся под таможенным контролем, ограничены. Это касается срока временного хранения товаров (не более 4 месяцев) либо принятия мер по выпуску после принятия решения по делу об административном правонарушении, в соответствии с которым изъятые товары возвращаются его законному владельцу (30 дней со дня вступления постановления по делу об административном правонарушении в законную силу). В этой связи для снижения расходов по хранению этих товаров, необходимо как можно скорее завершить его хранение и выпустить товар со склада. Возможно два варианта освобождения склада от «залежавшихся» товаров.

Первый метод это через привлечение к ответственности путем возбуждения дела об административном правонарушении за нарушение срока временного хранения по ст. 16.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) с последующей конфискацией этого товара судом. Однако, не всегда имеются основания для возбуждения дела об административном правонарушении, а собранные доказательства не достаточны для привлечения к ответственности. Да и суд не всегда применяет конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения (особенно если не удастся установить собственника товара).

За несоблюдение срока подачи таможенной декларации на товары, явившиеся орудиями, средствами совершения или предметами административного правонарушения либо преступления можно привлечь лицо к ответственности по ч. 4 ст. 16.12 КоАП РФ, однако наказание в виде конфискации за данное правонарушение не предусмотрено.

Второй метод очистки склада – через реализацию невостребованного имущества без возбуждения дела об административном правонарушении и в последующем распоряжении денежными суммами, полученными от их реализации.

Невостребованное имущество при реализации может иметь статус обращенного в федеральную собственность (собственник – государство) или не обращенного в федеральную собственность (формально собственником имущества остается собственник товара).

Для обращения невостребованного имущества в собственность государства необходимо признание его судом бесхозным (ст. 186 ФЗ «О таможен-

ном регулировании в РФ»). Однако это процедура достаточно длительная (несколько месяцев) и не всегда заканчивается обращением товара в федеральную собственность. Это может быть, например, когда лицо, имеющее отношение к данному товару (владелец, собственник, перевозчик), заявляет в суде о том, что он против обращения товара в федеральную собственность. В этом случае суд отказывает в удовлетворении заявления государственного органа о признании имущества бесхозным. Однако, в последующем лицо, заявившее свои права на имущество, не предпринимает мер по его выпуску и имущество продолжает оставаться на складе, увеличивая расходы по его хранению.

Реализация не обращенного в федеральную собственность имущества предполагает запуск его в экономический оборот. В связи с этим с этого товара в первоочередном порядке подлежат уплате таможенные платежи в размере как при выпуске товара под таможенной процедурой выпуск для внутреннего потребления, исчисленных на день задержания (п.1 ст. 149 ТКТС).

Как правило, товар остается не востребованным на складе, если сумма подлежащих уплате таможенных платежей будет превышать рыночную стоимость товара на внутреннем рынке. В этом случае таможенная очистка товара будет убыточной для собственника и он предпочитает «забыть» о товаре. Таким образом, основную массу невостребованных товаров на складах временного хранения образуют товары, выпуск которых экономически не выгоден. Другим вариантом образования невостребованных товаров является государственные меры нетарифного регулирования. Для выпуска товара или помещения товара под определенную таможенную процедуру требуется получение специальных лицензий, разрешений, квот. Получение данных разрешений либо не выгодно экономически (не окупится при последующей реализации этой партии товара) либо практически невозможно (в данный момент нельзя соблюсти требования).

В соответствии со ст. 431 Таможенного кодекса РФ 2003 г. Правительство РФ должно было определить организацию, уполномоченную на распоряжение товарами, не обращенными в федеральную собственность. Напрашивалось, что такой организацией должна быть организация, уполномоченная Правительством РФ на реализацию обращенного в Федеральную собственность имущества – Российский фонд федерального имущества (РФФИ), а с 2008 г. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).

Однако данные организации, имея опыт работы с обращенным в федеральную собственность имуществом понимали, что в основной массе не обращенное в федеральную собственность имущество не ликвидно (поэтому скорее всего его надо будет уничтожить) и не спешили взять на себя полномочия по распоряжению такого рода товаром. В связи с неопределением Правительством РФ организации, уполномоченной на распоряжение не обращенными в федеральную собственность товарами, нормы 41 главы ТК РФ по распоряжению данной категорией товара не действовали.

Для освобождения складов от не востребовавшихся товаров применялась длительная процедура признания данных товаров бесхозными судом. Правом обращения в суд с заявлением о признании имущества бесхозным первоначально был наделен только РФФИ. В последующем, таким правом наделили таможенные органы. Активно в эту работу включались и органы транспортной прокуратуры. На основании собранных документов они обращались в суд с исками о признании имущества бесхозным в защиту интересов государства. Именно поэтому работники транспортных прокуратур, практически сталкивающиеся с данными вопросами, прекрасно понимают необходимость создания эффективного механизма освобождения складов от «залежалых» товаров.

При создании нормы таможенного законодательства, определяющего организацию, уполномоченную на распоряжение не обращенными в федеральную собственность товарами, учли негативный опыт по этому вопросу предыдущего таможенного кодекса. В этой связи, в ч. 1 статьи 190 ФЗ «О таможенном регулировании в РФ» определено, что организацией, уполномоченной на распоряжение задержанными товарами является та же организация, что уполномочена на распоряжение товарами, обращенными в федеральную собственность.

Однако, принятие данной нормы в форме закона все равно встретило сопротивление со стороны Минэкономразвития и Росимущества, уполномоченного на распоряжение товарами, обращенными в федеральную собственность. Для наделения полномочиями по распоряжению задержанными товарами должны были быть внесены изменения в положение о Росимуществе. Однако в 2011 г. Министерством экономического развития Российской Федерации, в ведении которого находится Росимущество, не были приняты меры по внесению в постановление Правительства Российской Федера-

ции от 5 июня 2008 г. № 432 изменений, касающихся возложения на Росимущество полномочий по распоряжению задержанными товарами⁴. В целях урегулирования указанных вопросов ФТС России проведена работа по переносу срока вступления в действие статей 189, 190 и частей 2 – 10 статьи 191 ФЗ «О таможенном регулировании в РФ», устанавливающих механизм задержания и распоряжения задержанными товарами, до 1 января 2013 г.⁵ В этом случае проявился странный механизм действия правовых норм в Российской Федерации. В иерархии правовых актов все было поставлено с ног на голову. Нежелание органа исполнительной власти исполнить требования федерального закона и дополнить свой правовой акт привело к тому, что в итоге издается не постановление Правительства РФ, а меняется сам закон, который обладает большей юридической силой. Данный случай говорит не в пользу действующей правовой системы нашего государства.

Поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И. Шувалова от 11 сентября 2012 г. № ИШ–П2–5346 Министерству экономического развития Российской Федерации предписано предпринять необходимые меры для обеспечения с 1 января 2013 г. приема от таможенных органов задержанных товаров в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации⁶. Однако, Росимущество не спешило принять на себя дополнительные полномочия по распоряжению задержанными товарами и соответствующие изменения в его полномочия до сих пор не внесены. Для оказания содействия в реализации норм закона была привлечена Генеральная Прокуратура РФ. В этом вопросе и она оказалась бессильна в наведении правового порядка и предложила использовать по задержанным товарам вместо не работающих норм закона процедуру признания судом имущества бесхозным⁷.

⁴ Письмо ФТС РФ от 29.12.2011 № 01–11/64965 «О реализации главы 21 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. N 311–ФЗ» // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Федеральный закон от 06.12.2011 № 409–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7351.

⁶ Письмо ФТС России от 30.10.2012 № 01–11/53872 «О реализации главы 21 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311» // СПС КонсультантПлюс.

⁷ Письмо Заместителя Генерального прокурора РФ от 05.07.2013 № 23/2–266–2013.

Для выхода из данной тупиковой ситуации Правительством РФ в ноябре 2013 года был внесен законопроект по изменению уполномоченного органа, осуществляющего распоряжение задержанными товарами⁸.

Формальным доводом Минэкономразвития и Росимущества по отказу в принятии полномочий по распоряжению задержанным имуществом является якобы несоответствие норм, определяющих данную процедуру Конституции РФ. По их мнению, внесудебная реализация имущества противоречит Конституции РФ. Похожие взгляды встречаются в судебных актах⁹ и мнениях некоторых авторов¹⁰.

Так какова же позиция законодательной власти и ФТС России по вопросу внесудебного обращения взыскания на имущество? Неужели в нашей стране сознательно издаются и последовательно отстаиваются правовые акты, явно не соответствующие основному закону страны? При критике данных норм не учитываются аналогичные нормы международного и российского права, а норма Конституции РФ (ч. 3 ст. 35) о возможности лишения права собственности только судом трактуется однобоко, оторвано от других норм и всей системы права. А как же быть с ограничениями права собственности в силу закона? Аналогичные нормы других законов тоже не конституционны? Нужно признать, что данный вопрос не является простым и однозначным.

Право собственности не может быть абсолютным и в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ может быть ограничено законом в целях защиты интересов других лиц (в нашем случае хранителя задержанного имущества). Следовательно, в определенных условиях законом могут быть ограничены права собственников.

Необходимо учитывать, что в соответствии со ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

⁸ Проект Федерального закона N 377406-6 «О внесении изменений в статьи 190 и 191 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁹ Например: Определение Ленинградского областного суда от 11.04.2013 N 33а-1593/2013 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Например: Зарубин Н. «Столкновение правовых норм» // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2011. № 6; Комментарий к Федеральному закону от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» / под ред. С. А. Овсянникова, Г. Н. Комковой // СПС КонсультантПлюс. 2012.

Международной конвенцией об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция) в правиле 3.45 предусмотрено: «В случае продажи таможенной службой товаров, не задекларированных в течение установленного срока, или товаров, которые не могли быть выпущены, хотя никаких правонарушений не было выявлено, поступления от их продажи, за вычетом соответствующих пошлин и налогов и всех других сборов и понесенных расходов, перечисляются лицам, имеющим право на их получение, или в тех случаях, когда это невозможно, резервируются для этих лиц на определенный срок»¹¹. Российская Федерация присоединилась к данной Конвенции Федеральным законом от 03.11.2010 № 279-ФЗ.

Механизм реализации задержанных товаров без суда действует на основании международного договора — ТКТС. Он применяется не только в Российской Федерации, но и в других странах Таможенного союза – Республике Беларусь и Республике Казахстан, где существует судебная защита права собственности.

В Российском законодательстве есть давно устоявшиеся аналогичные нормы, которые не подвергаются подобному сомнению на соответствие Конституции РФ. Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации (ст. 159) предусмотрена возможность продажи груза перевозчиком, если он не будет востребован в течение 2 месяцев. Подобные нормы есть в Гражданском кодексе РФ для хранителей (ст. 899 ГК РФ), а также для имущества, находящегося в камерах временного хранения транспортных организаций (ст. 923 ГК РФ).

Рассматривая меры принудительного исполнения, применяемые службой судебных пристав при обращении взыскания на имущество должника можно заметить, что они зачастую также происходят без санкции суда. Ведь судебные приставы осуществляют принудительное исполнение не только судебных актов, но и других видов исполнительных документов, вынесенных не судами. А при реализации имущества должника приставы лишают его собственности. Под видом не конституционности действий приставов не будем исполнять их требования? Полагаем, что все же нормы федерального закона должны исполняться до тех пор, пока Конституционный Суд РФ не признает их своим решением не соответствующими Конституции РФ.

¹¹ Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в Киото 18.05.1973) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 32. Ст. 4810.

Следовательно, с решением вопроса о законности распоряжения задержанным имуществом не все однозначно. Конечно, разрешить спор в данном вопросе может Конституционный Суд РФ. Однако отсутствие практических случаев реализации задержанного имущества не позволяет выйти с заявлением в суд лицу, чьи права (по его мнению), были нарушены не соответствующими Конституции РФ нормами закона и международного договора — ТКТС.

Распоряжение задержанными товарами предполагает самостоятельный выбор уполномоченной организацией способа распоряжения: реализация, переработка, уничтожение. При реализации задержанных товаров собственник товара может претендовать на сумму, полученную от реализации товаров после удержания таможенных платежей и расходов по хранению и реализации. Происходит замена товара в натуре на его денежный эквивалент за вычетом сумм, подлежащих уплате таможенных платежей и расходов по хранению и реализации. По сути, мы имеем процедуру возмездного изъятия товара при бездействии собственника.

Как уже упоминалось, основной причиной появления невостребованных товаров, которые в последующем становятся задержанными товарами, является превышение сумм, подлежащих уплате таможенных платежей над рыночной стоимостью товаров. Поэтому можно предположить, что основным способом распоряжения задержанными товарами может стать их уничтожение. Будет происходить уничтожение товара без возможности возмездного возмещения стоимости товара. Поэтому в этом случае будет процедура не воз-

мездного изъятия, а процедура лишения лица его собственности в обмен на прекращение его обязанностей перед таможенными органами. Хотя вопрос о прекращении обязанности по уплате таможенных платежей при уничтожении задержанных товаров остается открытым, т.к. в ст. 80 ТКТС не содержится оснований для прекращения обязанности по уплате таможенных платежей при уничтожении задержанных товаров.

В этой связи необходимо усиление контроля со стороны государства за законностью процедуры распоряжения задержанными товарами, особенно если будет происходить их уничтожение. В качестве законодательного предложения можно предложить санкционирование действий по выбору способа распоряжения задержанными товарами органами прокуратуры. В Российском законодательстве уже существуют нормы, по которым прокуратура проверяет законность совершаемых действий и санкционирует или отказывается в санкционировании их своим решением. Это касается санкционирования наложения ареста на имущество в качестве способа обеспечения исполнения решения о взыскании налога, таможенных пошлин, пеней, штрафов (ст. 77 Налогового Кодекса РФ, ст. 156 закона «О таможенном регулировании в РФ»). Поэтому можно говорить об усилении контроля государством за совершение юридически значимых действий путем возложения на органы прокуратуры обязанности проверять их законность и санкционировать эти действия. Это позволит органам Прокуратуры РФ усилить свое влияние на состояние законности в нашей стране.

Библиография:

1. Таможенный кодекс Таможенного союза // Собрание законодательства РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.
2. Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.
3. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.
4. Письмо ФТС РФ от 29.12.2011 № 01-11/64965 «О реализации главы 21 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. N 311-ФЗ» // СПС КонсультантПлюс.
5. Федеральный закон от 06.12.2011 № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7351.
6. Письмо ФТС России от 30.10.2012 № 01-11/53872 «О реализации главы 21 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311» // СПС КонсультантПлюс.
7. Письмо Заместителя Генерального прокурора РФ от 05.07.2013 № 23/2-266-2013.
8. Проект Федерального закона N 377406-6 «О внесении изменений в статьи 190 и 191 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
9. Определение Ленинградского областного суда от 11.04.2013 N 33а-1593/2013 // СПС КонсультантПлюс.

10. Зарубин Н. «Столкновение правовых норм» // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2011. № 6.
11. Комментарий к Федеральному закону от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» / под ред. С. А. Овсянникова, Г. Н. Комковой // СПС КонсультантПлюс. 2012.
12. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в Киото 18.05.1973) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 32. Ст. 4810
13. Звягин М.М. Прокурорский надзор в механизме обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов // Административное и муниципальное право. 2010. № 8.
14. Каламкарян Р.А. Включенность Российской Федерации в деятельность Международного Суда ООН в деле обеспечения международной законности и правопорядка // NB: Международное право.-2013.-№2.-С. 85-118. URL: http://www.e-notabene.ru/wl/article_691.html.
15. С.В. Кодан Презумпции знания закона в российском праве: формирование, закрепление, обеспечение (XVI — начало XX вв.) // Право и политика.-2012.-№11.-С. 1865-1874. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=21865.

References:

1. Tamozhennyi kodeks Tamozhennogo soyuza // Sобрание zakonodatel'stva RF. 2010. № 50. St. 6615.
2. Federal'nyi zakon ot 27.11.2010 № 311-FZ «O tamozhennom regulirovanii v Rossiiskoi Federatsii» // Sобрание zakonodatel'stva RF. 2010. № 48. St. 6252.
3. Tamozhennyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 28.05.2003 № 61-FZ // Sобрание zakonodatel'stva RF. 2003. № 22. St. 2066.
4. Pis'mo FTS RF ot 29.12.2011 № 01-11/64965 «O realizatsii glavy 21 Federal'nogo zakona ot 27 noyabrya 2010 g. N 311-FZ» // SPS Konsul'tantPlyus.
5. Federal'nyi zakon ot 06.12.2011 № 409-FZ «O vnesenii izmenenii v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii» // Sобрание zakonodatel'stva RF. 2011. № 50. St. 7351.
6. Pis'mo > FTS Rossii ot 30.10.2012 № 01-11/53872 «O realizatsii glavy 21 Federal'nogo zakona ot 27 noyabrya 2010 g. № 311» // SPS Konsul'tantPlyus.
7. Pis'mo Zamestitelya General'nogo prokurora RF ot 05.07.2013 № 23/2-266-2013.
8. Proekt Federal'nogo zakona N 377406-6 ««O vnesenii izmenenii v stat'i 190 i 191 Federal'nogo zakona «O tamozhennom regulirovanii v Rossiiskoi Federatsii» // SPS Konsul'tantPlyus.
9. Opredelenie Leningradskogo oblastnogo suda ot 11.04.2013 N 33a-1593/2013 // SPS Konsul'tantPlyus.
10. Zarubin N. «Stolknovenie pravovykh norm» // Tamozhennoe regulirovanie. Tamozhennyi kontrol'. 2011. № 6.
11. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 27 noyabrya 2010 g. № 311-FZ «O tamozhennom regulirovanii v Rossiiskoi Federatsii» / pod red. S. A. Ovsyannikova, G. N. Komkovoii // SPS Konsul'tantPlyus. 2012.
12. Mezhdunarodnaya konventsia ob uproshchenii i garmonizatsii tamozhennykh protsedur (soversheno v Kioto 18.05.1973) // Sобрание zakonodatel'stva RF. 2011. № 32. St. 4810
13. Zvyagin M.M. Prokurorskii nadzor v mekhanizme obespecheniya zakonnosti v administrativno-yurisdiksi-onnoi deyatel'nosti tamozhennykh organov // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 8.
14. Kalamkaryan R.A. Vkl'yuchennost' Rossiiskoi Federatsii v deyatel'nost' Mezhdunarodnogo Suda OON v dele obespecheniya mezhdunarodnoi zakonnosti i pravoporyadka // NB: Mezhdunarodnoe pravo.-2013.-№2.-С. 85-118. URL: http://www.e-notabene.ru/wl/article_691.html.
15. S.V. Kodan Prezumptsii znaniya zakona v rossiiskom prave: formirovanie, zakreplenie, obespechenie (XVI — nachalo XX vv.) // Pravo i politika.-2012.-№11.-С. 1865-1874. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=21865.