

ДОКАЗЫВАНИЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА ЕВРАЗЭС (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

Необходимость защиты экономических интересов государств-членов Таможенного союза ЕвразЭС — в том числе административно-правовыми средствами — представляет собой движущую силу в процессе формирования единого правового поля в Таможенном союзе ЕвразЭС. Анализ законодательных основ привлечения лиц к административной ответственности в государствах-членах Таможенного союза ЕвразЭС с точки зрения доказательственного права является актуальным, особенно на фоне ведущихся в научном мире споров о содержании и объеме понятия «доказывание».

Основные положения института доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях должны быть приняты с учетом соответствующих имеющихся разработок теории доказательственного права в законодательствах об административных правонарушениях государств-членов Таможенного союза, а в некоторых случаях, возможно, даже позаимствованы и адаптированы.

Одной из приоритетных задач таможенных органов государств-членов Таможенного союза является выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений на таможенной территории Таможенного союза. В связи с этим, изучение опыта привлечения к административной ответственности в области таможенного дела в Республике Беларусь и Республике Казахстан является весьма актуальным.

Согласно ч. 3 ст. 7 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее — ТК ТС) вопросы привлечения к административной ответственности за нарушения таможенных правил, а также ведения административного процесса (осуществления производства) по делам об административных правонарушениях отнесены на

уровень национального законодательства государств-членов Таможенного союза¹.

В трех странах соответствующие правоотношения регламентированы Кодексами государств-членов Таможенного союза об административных правонарушениях: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее — КоАП Республики Казахстан) и Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП Республики Беларусь).

Анализ законодательных основ привлечения лиц к административной ответственности в государствах-членах Таможенного союза после вступления в силу ТК ТС показал, что КоАП РФ и КоАП Республики Казахстан имеют аналогичную структуру, состоящую из общих положений, определяющих задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях, вопросы административной ответственности и наказания, а также особенной части, положений о порядке производства по делам об административных правонарушениях и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях².

При этом в отличие от РФ и Республики Казахстан в Республике Беларусь вопросы процессуального характера регламентированы отдельным законода-

¹ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕвразЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) // СЗ РФ. — 13.12.2010. — № 50. — Ст. 6615.

² Более подробно см.: Письмо ФТС России от 20.03.2013 № 18-12/11516 «О направлении обзора».

*Материал выверен, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником.
Материал не содержит сведений ограниченного распространения*

тельным актом — Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — ПиКоАП Республики Беларусь).

Вопросы доказывания и доказательств регламентированы нормами отдельных глав: гл. 26 КоАП РФ «Предмет доказывания. Доказательства. Оценка доказательств», гл. 6 ПиКоАП Республики Беларусь «Предмет доказывания. Доказательства. Оценка доказательств» и гл. 35 КоАП Республики Казахстан «Доказательства и доказывание».

Безусловно, очевидным видится сходство между статьями КоАП РФ, ПиКоАП Республики Беларусь и КоАП Республики Казахстан, раскрывающими понятия и виды доказательств как по структуре, так и по их содержанию. Это подтверждает единство основополагающих положений теории доказательственного права в национальном законодательстве государств-членов Таможенного союза. Налицо наличие единых подходов постсоветских стран в понимании основ института доказывания в отрасли административного права.

Достоинством ПиКоАП Республики Беларусь является наличие четкого определения понятия «доказывание», которое состоит в собирании, проверке и оценке доказательств в целях установления обстоятельств, имеющих значение для законного, обоснованного и справедливого разрешения дела об административном правонарушении (ч. 1 ст. 6.1 ПиКоАП Республики Беларусь). Таким образом, назначение доказывания — это фактическое установление истины по делу, т.е. обеспечение с помощью доказательств достоверного знания относительно искомых обстоятельств.

В РФ термин «доказывание» понятийно отражен исключительно в отечественной административно-правовой теории и лишь фрагментарно в законодательстве (например, ст. 85 УПК РФ).

Наконец гл. 35 КоАП Республики Казахстан не содержит определения доказывания и ограничивается формулировкой понятеобразующих признаков доказательств, порядка обеспечения доказательств, обязанности доказывания и представления доказательств, которая лежит на участниках административного производства (ч. 2 ст. 607 КоАП Республики Казахстан).

Отличительной особенностью института доказывания в Республике Беларусь является закрепленное в ч. 2 ст. 6.1 ПиКоАП Республики Беларусь положение о том, что обязанность доказывания наличия оснований для административной ответственности, вины лица, в отношении которого ведется административный про-

цесс, и обстоятельств, имеющих значение для дела об административном правонарушении, лежит на должностном лице органа, ведущего административный процесс.

Аналогичные требования в российском законодательстве отсутствуют. Однако, на наш взгляд, законодательное закрепление обязанности органа, должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, доказать обстоятельства, закрепленные в ст. 26.1 КоАП РФ, позволит повысить результативность доказательственной деятельности компетентного органа, должностного лица, а также определит один из главных принципов института доказывания: «*ie inctumbit probatio, qui dicit, non gui negat*» — «доказывать обязан тот, кто утверждает, а не тот, кто отрицает» (римский принцип доказывания).

Предмет доказывания, под которым большинством ученых-административистов понимается совокупность обстоятельств, подлежащих установлению по конкретному делу об административном правонарушении, во всех трех странах близок по содержанию. По делу об административном правонарушении подлежат доказыванию: наличие события (в Республике Беларусь — наличие деяния); лицо, совершившее административное правонарушение и его виновность; характер и размер причиненного ущерба; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность (в Республике Беларусь — влияющие на вид и размер административного взыскания); причины и условия совершения административного правонарушения; иные обстоятельства.

Вместе с тем, согласно ст. 605 КоАП Республики Казахстан по делу об административном правонарушении доказыванию подлежит виновность физического лица в совершении административного правонарушения. Таким образом, установление виновности юридического лица в совершении административного правонарушения в Республике Казахстан не требуется.

Отметим, что проблема доказывания вины юридического лица является одной из сложных практических проблем в повседневной правоприменительной, административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных подразделений таможенных органов, осуществляющих административное расследование.

Согласно ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или

законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. При этом согласно п. 16.1 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 в отличие от физических лиц в отношении юридических лиц КоАП РФ формы вины (ст. 2.2 КоАП РФ) не выделяет. Следовательно, и в тех случаях, когда в соответствующих статьях Особенной части КоАП РФ возможность привлечения к административной ответственности за административное правонарушение ставится в зависимость от формы вины, в отношении юридических лиц требуется лишь установление того, что у соответствующего лица имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ). Обстоятельства, указанные в ч. 1 или ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ, применительно к юридическим лицам установлению не подлежат³.

В отличие от РФ в национальных законодательствах Республики Казахстан и Республики Беларусь предусмотрена возможность освобождения от административной ответственности при условии устранения нарушений и (или) возмещения причиненного государству или иным лицам вреда. При этом указанные действия являются в соответствии с КоАП Республики Казахстан и КоАП Республики Беларусь также смягчающими обстоятельствами. В РФ добровольное возмещение причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда лицом, совершившим административное правонарушение, является обстоятельством, смягчающим административную ответственность (п. 6 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ).

Из положений ст. 26.1 КоАП РФ, устанавливающей перечень обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, в соответствии с подлежащими применению нормами материального права, можно сделать вывод, что под предметом доказывания КоАП РФ понимает обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также установления причин и условий совершения административного правонарушения.

Исходя из смыслового значения ст. 26.1 КоАП РФ, перечисленные элементы предмета доказывания должны выясняться в их неразрывном единстве долж-

ным лицом таможенного органа, уполномоченным на составление протокола об административном правонарушении⁴. Однако, законодатель в ст. 28.2 КоАП РФ «Протокол об административном правонарушении» среди перечня сведений, которые должны быть отражены в протоколе об административном правонарушении, не указал, что последний содержательно должен соответствовать требованиям, предусмотренными названной ст. 26.1 КоАП РФ. По нашему мнению, требования к содержанию протокола об административном правонарушении должны находиться в органической связи с нормами ст. 26.1 КоАП РФ об обстоятельствах, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении. Подобное уточнение будет предупреждать возникновение проблемных ситуаций, а также способствовать обеспечению полной и содержательной доказательственной базы как на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, так и на этапе окончания административного расследования.

Анализ элементов предмета доказывания по делу об административном правонарушении показывает, что даже в названии ст. 26.1 КоАП РФ имеются разночтения. На наш взгляд, содержание данной статьи КоАП РФ правильнее именовать «Обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу об административном правонарушении». В настоящее время подобная формулировка используется и в Республике Беларусь (ст. 6.2 ПиКоАП Республики Беларусь), и в Республике Казахстан (ст. 605 КоАП Республики Казахстан). Предложенная формулировка наименования ст. 26.1 КоАП РФ позволит избежать вариативности ее применения, будет акцентировать внимание на утвердительный характер обстоятельств, подлежащих доказыванию, а не обстоятельств, подлежащих проверке (выяснению, установлению).

Особое место среди норм национального законодательства Республики Беларусь и Республики Казахстан об административных правонарушениях занимают положения, устанавливающие основания освобождения от доказывания. Так, согласно ч. 3 ст. 6.2 ПиКоАП Республики Беларусь не подлежат доказыванию факты, установленные вступившими в законную силу приговором по уголовному делу, решением суда по гражданскому или хозяйственному делу. В

³ См.: Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 10.11.2011) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. – № 8. – 2004.

⁴ В настоящее время полномочия должностных лиц таможенных органов на составление протоколов об административных правонарушениях регламентированы Приказом ФТС России от 01.03.2012 № 368 «О должностных лицах таможенных органов РФ, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

свою очередь ч. 2 ст. 608 КоАП Республики Казахстан регламентирует, что обстоятельства, установленные вступившими в силу решением суда по гражданскому делу или постановлением судьи по иному делу об административном правонарушении, не нуждаются в доказывании при рассмотрении других дел об административных правонарушениях, в которых участвуют те же лица.

Таким образом, из приведенных норм следует, что преюдициальными для дела об административном правонарушении будут являться решения (приговоры) по двум вопросам: имел ли место юридический факт (Республика Беларусь) и совершены ли действия определенным лицом (Республика Казахстан).

В КоАП РФ аналогичные нормы отсутствуют: решения судов по гражданским делам или иным делам об административных правонарушениях не имеют для органа, должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, преюдициального значения. Решения суда по гражданскому или арбитражному делу, содержащие сведения, имеющие значение по делу об административном правонарушении, подлежат исследованию и оценке в соответствии с общими принципами доказывания.

В рассматриваемых кодексах существует много общего в определении доказательств. Так, ст. 26.2 КоАП РФ определяет, что доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела⁵.

Представление о доказательствах как о единстве фактических данных и их источников находит свое подтверждение в законодательстве и Республики Беларусь (ч. 1 ст. 6.3 ПиКоАП Республики Беларусь), и Республики Казахстан (ч. 1 ст. 604 КоАП Республики Казахстан). При этом в национальном законодательстве государств-членов Таможенного союза под доказательством понимается их информационное, логическое содержание (фактические данные), а также процессуальная форма, из которой извлекается фактическая информация в виде суждений.

⁵ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.02.2011, с изм. от 06.04.2011) (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.05.2013) // Российская газета. № 256. 31.12.2001.

Здесь необходимо отметить возражения некоторых ученых против употребления термина «источник доказательств», который, например, используется в ч. 2 ст. 6.3 ПиКоАП Республики Беларусь. Как отмечает А.С. Шейфер: «... в современной теории доказательств термин «источник доказательств» приобрел другой смысл: им стали обозначать не способ, а результат познавательной деятельности, т.е. показания допрошенных лиц, заключения эксперта и т.д.»⁶. По его мнению логично утверждать, что источник какого-либо явления не может быть элементом, частью этого явления, а должен находиться вне его. Как заметил С.В. Курылев, «никто не объяснил, почему процессуальная теория должна отступать от этого смысла, называть источником не свидетеля, из которого «истекает» показание, а само показание, из которого ничего не «истекает»»⁷.

Итак, к источникам доказательств (по терминологии некоторых авторов — средствам доказывания)⁸ национальное законодательство государств-членов Таможенного союза относит: объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу (административный процесс); показания потерпевшего, свидетеля; заключение эксперта; протокол об административном правонарушении; протокол процессуального действия (в Республике Беларусь); вещественные доказательства; иные документы; показания специальных технических средств (другой носитель информации — в Республике Беларусь).

Таким образом, суть доказательства по делу об административном правонарушении заключается в том, что им служат сведения (знания, представление о чем-либо)⁹, непосредственно полученные в предусмотренной законом форме от материального объекта, отразившего признаки прошлого события.

Анализируя элементы процесса доказывания, остановимся подробнее на законодательном регулировании в государствах-членах Таможенного союза этапа оценки доказательств. Предписания ст. 6.14 ПиКоАП Республики Беларусь и ст. 617 КоАП Республики Казахстан определяют следующие направления оценки доказательств: относимость, допустимость, досто-

⁶ См.: Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. — М.: НОРМА, 2009. — С. 240.

⁷ См.: Курылев С.В. Основы теории доказывания в советском правосудии. — Минск, 1969. — С. 156.

⁸ См.: Орлов Ю.К. Основы теории доказательств в уголовном процессе: науч.-практ. пособие. — М.: Проспект, 2001. С. 34-39.

⁹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. — М., 1991. — С. 698.

верность и достаточность доказательств в их совокупности. Таким образом, в Республике Беларусь и Республике Казахстан со стороны законодателя предъявляются требования к ценностным свойствам собранных доказательств.

В свою очередь ст. 26.11 КоАП РФ «Оценка доказательств» содержит следующую процессуальную схему оценки доказательств: «Судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности». Таким образом, несмотря на принцип свободы в оценке доказательств, этот процесс носит нормативный характер и должен отвечать требованиям всесторонности, полноты и объективности.

Поскольку действующая редакция КоАП РФ не предусматривает наличие четкого определения оценки доказательств, мы полагаем, что законодательное закрепление данного определения помогло бы преодолеть существующий нормативный пробел в административно-правовом поле, что, несомненно, будет способствовать повышению общего уровня действенности и регулятивности КоАП РФ. Также положительный результат такого нормативного закрепления будет являться правовой теоретической основой для дальнейших исследований в данной области, что в свою очередь поднимет значение оценки доказательств и будет способствовать созданию четких инструкций или методических рекомендаций относительно деятельности уполномоченных органов в сфере доказывания.

В связи с изложенным, предлагаем закрепить в КоАП РФ определение оценки доказательств, которая по нашему мнению, является мыслительной деятельностью, осуществляемой субъектом доказывания в рамках конкретного дела в соответствии с законодательно закрепленными требованиями, направленными на упорядочение и унификацию процесса исследования и анализа представленных доказательств. При этом считаем целесообразным ст. 26.11 КоАП РФ дополнить положением о том, что каждое доказательство подлежит оценке с точки зрения относимости, допустимости, достоверности, а все собранные доказательства в их совокупности — достаточности для правильного разрешения дела.

Учитывая схожие задачи производства по делам об административных правонарушениях, которые состоят во всестороннем, полном, объективном и своевременном выяснении обстоятельств по каждому

делу, можно говорить и о тождественных процедурах, происходящих в процессуальной деятельности должностных лиц таможенных органов трех государств.

Таможенные органы РФ, Республики Беларусь и Республики Казахстан наделены рядом процессуальных полномочий: применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, получение объяснений участников производства по делу об административном правонарушении, назначение экспертизы, истребование сведений.

При этом в случае, если по некоторым составам административных правонарушений в области таможенного дела планируемые процессуальные действия требуют значительных временных затрат, таможенные органы РФ проводят административное расследование, максимальный срок которого в соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ составляет шесть месяцев. Таможенные органы Республики Беларусь правомочны в течение двух месяцев со дня начала административного процесса осуществлять процессуальные мероприятия до вынесения протокола об административном правонарушении и направления дела на рассмотрение. В Республике Казахстан проведение административного расследования не предусмотрено.

Таким образом, следуя сложившемуся на основании проведенного исследования представлению о понятии доказывания и его предмета, при характеристике доказательственной деятельности таможенных органов государств-членов Таможенного союза следует учитывать два аспекта: а) доказывание по делу об административном правонарушении рассматривается как процесс установления с помощью доказательств истинности обстоятельств дела путем их сбора, исследования и оценки в их неразрывном единстве; б) предмет доказывания составляют факты, имеющие правовое значение, характеризующие событие как административное правонарушение, совершенное определенным лицом, виновность данного лица, характер и размер ущерба, а также иные фактические данные, имеющие значение для правильного разрешения конкретного дела.

Проведенный сравнительно-правовой анализ позволяет сделать вывод о том, что существующее сходство в вопросах доказывания по делам об административных правонарушениях может способствовать усилению борьбы с административными правонарушениями в сфере таможенного дела в рамках Таможенного союза. Вместе с тем выявленные особенности, присущие национальному законодательству той или иной страны, должны создавать условия для вза-

имного использования имеющихся правовых средств с целью повышения качества административного производства по делам об административных правонарушениях.

Библиографический список:

1. Курылев С.В. Основы теории доказывания в советском правосудии. — Минск, 1969.
2. Орлов Ю.К. Основы теории доказательств в уголовном процессе: науч.-практ. пособие. — М.: Проспект, 2001.
3. Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. — М.: НОРМА, 2009.

References (transliteration):

1. Kurylev S.V. Osnovy teorii dokazyvaniya v sovetskom pravosudii. — Minsk, 1969.
2. Orlov Yu.K. Osnovy teorii dokazatel'stv v ugodovnom processe: nauch.-prakt. posobie. — M.: Prospekt, 2001.
3. Sheifer S.A. Dokazatel'stva i dokazyvanie po ugodovnym delam: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya. — M.: NORMA, 2009.