

Copyright © 2015 by Academic Publishing House *Researcher*



Published in the Russian Federation
Russian Journal of Comparative Law
Has been issued since 2014.

ISSN 2411-7994

E-ISSN 2413-7618

Vol. 6, Is. 4, pp. 169-175, 2015

DOI: 10.13187/rjcl.2015.6.169

<http://ejournal41.com>



UDC 34.05

Territorial Limits of Application of the Legislation on Administrative Responsibility for Customs Offenses in EAEU Member States

Maxim V. Vorobiev

Kursk State University, Russian Federation
33, Radishcheva street, Kursk, 305000
PhD
E-mail: adv2004@bk.ru

Abstract

The paper deals with analysis of ways of definition in the national legislation of Russia, Belarus and Kazakhstan on administrative responsibility of territorial limits of its action. Besides in work the question of a choice of the applicable national legislation in case of identification of an offense outside territories of the states, but within the customs territory of the Customs union is considered. As a result of comparative analysis of national legislation of Russian Federation, Belarus and Kazakhstan the author proves need of modification of the national legislation of Russian Federation for setting the administrative responsibility for the offenses which are committed on the Russian continental shelf and in the exclusive economic zone.

Keywords: administrative responsibility, territorial limits, Russia, Belarus, Kazakhstan: Eurasian Economic Union.

Введение

Специфика таможенных правонарушений заключается в том, что место его совершения часто не совпадает с местом его выявления. В связи с образованием Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) актуальным является вопрос о территориальных пределах ответственности за трансграничные таможенные правонарушения. На практике часты ситуации, когда место совершения таможенного правонарушения и место его выявления находятся на территории разных государств. В этой связи особо нужно обращать внимание на территориальные пределы действия национального законодательства об административной ответственности. Для разрешения конфликта юрисдикций следует руководствоваться нормами международного права.

Материалы и методы

Основным источником для написания данной статьи стали нормативные акты России, Беларуси и Казахстана, международные договоры. В ходе исследования использовались как общенаучные методы познания, так и частноправовые методы (формально-юридический, системно-исторический, метод сравнительного правоведения).

Обсуждение

Проанализировав нормы национального права России, Беларуси и Казахстана, закрепляющие территориальные пределы административной ответственности, можно констатировать, что в этих государствах используется разные способы правовой регламентации этого вопроса. КоАП РФ предусматривает (ст. 1.8) принцип ответственности всех лиц, совершивших административные правонарушения в пределах территории России, за исключением случаев предусмотренных международными договорами. В то же время лица, совершившие административные правонарушения за пределами территории России несут административную ответственность в случаях, предусмотренных международными договорами [9]. Следовательно, за таможенные правонарушения по КоАП РФ, совершенные за пределами территории России, ответственность в соответствии с КоАП РФ наступает только в случаях, прямо предусмотренных международными договорами, за исключением случаев определенных в ст. 2.6 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, за правонарушения, совершенные на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ. Однако в данной статье предусмотрен исчерпывающий перечень правонарушений, в число которых таможенные правонарушения не входят.

Кодекс об административных правонарушениях Казахстана (далее – КоАП РК) [2] более детально регламентирует возможность привлечения к административной ответственности за правонарушения совершенные за пределами государственной территории. Ответственности подлежит лицо, совершившее правонарушение на судне, приписанном к порту Республики Казахстан и находящемся в открытом водном или воздушном пространстве вне пределов территории Казахстана, если иное не предусмотрено международным договором РК (статья 5 КоАП РК). Кроме того, правонарушения наказываются в случае их совершения на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Казахстана, а также на военном корабле или военном воздушном судне Казахстана.

В КоАП Республики Беларусь [3] (ст. 1.4) установлены аналогичные казахским правила о привлечении к административной ответственности лиц за правонарушения, совершенные на гражданских и военных судах за пределами государственной территории. В то же время отсутствуют правила об ответственности за правонарушения на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне ввиду ненужности этих норм.

В то же время закон Беларуси предусматривает административную ответственность для граждан Беларуси и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Беларуси, в случае совершения ими правонарушения вне пределов Республики Беларусь, если совершенные ими деяния признаны в Республике Беларусь административными правонарушениями и наказуемы в государстве, на территории которого они были совершены, и если эти лица не были привлечены к ответственности в этом государстве. В этом случае взыскание налагается в пределах санкции, предусмотренной белорусским законом, но не строже, чем предусматривает закон государства, на территории которого было совершено правонарушение.

Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности [5] определяет территориальные пределы действия законодательства об административной ответственности. Так, лица, совершившие правонарушения на территории Республики, несут ответственность по законодательству Республики. Правонарушением, совершенным на территории Кыргызской Республики, признается деяние, которое: а) начато, окончено или пресечено на территории Кыргызской Республики; б) совершено на территории Республики, а последствия наступили за ее пределами; в) образует в совокупности или наряду с другими деяниями административное правонарушение, часть которого совершена на территории Кыргызской Республики. Кроме того, в случае совершения административного правонарушения на воздушном и водном судах, находящихся вне пределов Кыргызской Республики, административная ответственность наступает по законодательству Республики, если данное судно находится под флагом Кыргызской Республики. В законе отсутствуют нормы, определяющие ответственность за административные правонарушения, совершенные на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне по тем же причинам, что и в Беларуси.

В Кодексе Республики Армения об административных правонарушениях [4] нет норм, прямо указывающих на территориальные пределы административной ответственности. Нет и правил об административной ответственности за правонарушения, совершенные на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне, поскольку Армения не имеет морских границ. Для определения территориальных пределов административной ответственности в Армении следует обратиться к ч. 1 ст. 80 Закона Республики Армения «О правовых актах» [11]. Там указано, что действие законов Республики Армения, включая КоАП, распространяется на всю территорию Республики Армения.

Заметим, что законодательство РФ не предусматривает правил разрешения ситуации, когда лицо подлежит административной ответственности не только по национальному законодательству, но и по законодательству иностранного государства. Лишь белорусский закон частично регламентирует данную ситуацию.

Для разрешения данного вопроса следует обратиться к международному праву. В рамках ЕАЭС действует Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства таможенного союза и государств-членов таможенного союза 2010 г. [1]. Он предусматривает (ст. 4), что лицо, совершившее административное правонарушение на таможенной территории таможенного союза, подлежит привлечению к административной ответственности по законодательству того государства, на территории которого выявлено административное правонарушение. В случае недоставки товаров и документов на них в место доставки, установленное таможенным органом отправления, лицо подлежит привлечению к административной ответственности по законодательству того государства, таможенными органами которого товары выпущены в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита.

На первый взгляд, приведенные правила позволяют четко урегулировать ситуацию, однако при детальном анализе нормы можно обнаружить интересную проблему. Договор распространяет свое действие на всю таможенную территорию Таможенного союза, в которую в соответствии со ст. 2 Таможенного кодекса ТС входят не только территории государств, но и находящиеся за пределами территорий государств - членов таможенного союза искусственные острова, установки, сооружения и иные объекты, в отношении которых государства-члены таможенного союза обладают исключительной юрисдикцией. Таким образом, таможенные правонарушения могут быть совершены за пределами территории всех государств-членов ЕАЭС, но в пределах таможенной территории [10]. В случае их выявления в месте совершения, уполномоченные органы не могут руководствоваться нормой международного договора предусматривающей применение законодательства об административных правонарушениях того государства, на территории которого выявлено правонарушение, так как правонарушение выявлено вне пределов территории государств. В этом случае может помочь национальное законодательство, позволяющее привлекать к ответственности лиц, совершивших правонарушения в пределах континентального шельфа или исключительной экономической зоны.

Важно отметить, что проблема административной ответственности на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне не может возникнуть в Беларуси из-за отсутствия у этого государства выхода к морю. Законодательство Казахстана подобную ситуацию четко регламентирует, в то время как законодательство об административной ответственности России содержит на этот случай отсылочную норму к международным договорам. Надо заметить, что УК России предусматривает ответственность за преступления совершенные на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне, однако после декриминализации «товарной контрабанды» сфера его применения в сфере таможенных правонарушений значительно сузилась. Напротив, значимость административной ответственности возросла, так как фактически деяния, подпадающие ранее под ст. 188 УК РФ, стали административными правонарушениями.

Норма, содержащаяся в Договоре об особенностях уголовной и административной ответственности, конечно, не позволяет уйти от административной ответственности по российскому законодательству, поскольку в целом ответственность за правонарушения на таможенной территории Таможенного союза договором предусмотрена. Сомнительно, что уполномоченные органы разных будут спорить между собой о применении закона; скорее всего, каждый из них будет применять закон своего государства. Однако лицо, которое будет

привлекаться к ответственности, получает возможность для обжалования постановления уполномоченного органа, даже, несмотря на то, что континентальный шельф и исключительная экономическая зона находятся под юрисдикцией конкретного государства-члена ЕАЭС.

Правовая регламентация режима континентального шельфа и исключительной экономической зоны осуществляется нормами Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. [6]. Часть 1 статьи 60 Конвенции закрепляет исключительное право прибрежного государства в экономической зоне на сооружение, разрешение и регулирование создания, создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений для целей, определяемых Конвенцией. Часть 2 статьи 60 предусматривает исключительную юрисдикцию государства над искусственными островами, установками и сооружениями в пределах исключительной экономической зоны, в том числе в отношении таможенных законов и правил. Вокруг возведенных островов установок и сооружений может быть установлена зона безопасности, шириной не более 500 метров от границы указанных объектов. Право на создание аналогичных сооружений на континентальном шельфе предусмотрено ст. 80 Конвенции, которая закрепляет применение по аналогии (*mutatis mutandis*) положений статьи 60 Конвенции. Статья 33 Конвенции предусматривает для прибрежных государств возможность осуществления в прилежащей зоне (24 мили от исходных линий) контроля необходимого для предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах его территории или территориального моря и для наказания за нарушение вышеупомянутых законов и правил, совершенное в пределах его территории или территориального моря. Прилежащая зона может частично совпадать с исключительной экономической зоной и с территорией континентального шельфа. Однако положения конвенции ООН по морскому праву не позволяют без должной регламентации в национальном праве расширять территорию применения законодательства об административной ответственности. Во всяком случае, буквальное толкование норм Конвенции это не допускает.

Таким образом, можно сделать вывод, что обращение к нормам международного права не позволяет компенсировать недостатки законодательства РФ об административных правонарушениях в части возможности привлечения к ответственности лиц, совершивших правонарушения в пределах таможенной территории Таможенного союза, в пределах юрисдикции России, но за пределами ее государственной территории. Поэтому единственным эффективным способом решения данной проблемы является внесение изменений в КоАП.

Для выработки рекомендаций по изменению действующего в России законодательства об административной ответственности следует учесть тот факт, что в период действия Таможенного кодекса РФ 1993 г. [7] года проблема привлечения к ответственности за административные правонарушения, совершенные в пределах исключительной экономической зоны России, отсутствовала. Составы таможенных правонарушений определялись самим Таможенным кодексом Российской Федерации, распространяющим свое действие в числе прочего и на эти территории.

Аналогичный подход закреплен во Франции. В Таможенном Кодексе Франции [8] закреплены не только административные правонарушения в сфере таможенного дела, но и преступления в таможенной сфере, например, контрабанда. Однако, существующая сегодня позиция российского законодателя заключается в определении составов административных правонарушений исключительно в тексте КоАП, а преступлений в УК, поэтому применение указанного подхода неприемлемо в российском законодательстве. Таким образом, можно рекомендовать внести изменения в КоАП в части расширения территориальных пределов его действия на континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации. Это позволит не только избежать в будущем указанных выше проблем, но и исключит возможность уклонения от административной ответственности лиц, совершивших в пределах континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ административные правонарушения иных категорий.

В то же время Россия имеет реальную возможность инициировать внесение изменений в международные договоры, заключенные в рамках ТС и теперь в ЕАЭС. Для недопущения подобной ситуации при присоединении новых государств-членов можно рекомендовать

инициировать изменение Договора об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства таможенного союза и государств-членов таможенного союза в части определения применимого права для привлечения к административной ответственности лиц, совершивших правонарушения вне пределов территорий государств-членов, но в пределах таможенной территории ЕАЭС.

Результаты

Таким образом, норма международного договора, предусматривающая применение законодательства того государства, на территории которого было выявлено правонарушение противоречива. Она требует изменения, с тем, чтобы исключить возможность возникновения неопределенности с применением законодательства об административных правонарушениях при выявлении правонарушения в пределах таможенной территории таможенного союза, но за пределами территории государств-членов. Это возможно двумя способами.

Первый способ – это привязка применяемого национального права не к государственной территории обнаружения, а к органу государства, должностные лица, которого выявили конкретное административное правонарушение.

Второй способ – привязка применяемого национального права к юрисдикции конкретного государства-члена. В условиях предполагаемой дальнейшей интеграции государств-членов ЕАЭС второй способ закрепления правила выбора национального законодательства об административной ответственности за таможенные правонарушения выглядит предпочтительнее.

Закрепление правила о применении законодательства об административной ответственности по государственной принадлежности выявивших правонарушение должностных лиц в перспективе может порождать спорные ситуации. В условиях тесной интеграции возможно проведение совместных мероприятий уполномоченными органами государств-членов в результате которых правонарушения могут быть выявлены на территории одного государства-члена уполномоченными органами другого государства-члена. Такое возможно и при применении информационных систем для осуществления таможенного контроля.

Заключение

Учитывая вышеизложенное, можно рекомендовать внести изменения в Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства 2010 г., которые будут предусматривать применение законодательства того государства, в зоне юрисдикции которого было выявлено правонарушение. Таким образом, в территориальные пределы административной ответственности на уровне международных договоров будет включена вся таможенная территория таможенного союза.

В то же время надо обратить внимание на неудачность определения территориальных пределов действия КоАП РФ. Дело в том, что распространение юрисдикции Российской Федерации в сфере административной ответственности на континентальный шельф и исключительную экономическую зону, без применения норм международного права предусмотрено только в отношении иностранных лиц и лиц без гражданства и только по ограниченному перечню составов, в число которых не включены правонарушения в сфере таможенного дела.

На мой взгляд, целесообразно в ч. 1 ст. 1.8 КоАП РФ внести дополнения после слов «на территории Российской Федерации» - «, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации», а в части 2. после слов «за пределами Российской Федерации» дополнить словами «, за пределами континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации».

В этом случае положения КоАП РФ будут применяться на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в отношении всех лиц, совершивших правонарушения, независимо от их гражданства и государственной принадлежности по фактам совершения всех предусмотренных КоАП РФ правонарушениям, в том числе и в сфере таможенного дела.

Примечания

1. Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства таможенного союза и государств – членов таможенного союза (подписан в г. Астане 05.07.2010) // Бюллетень международных договоров. 2013. № 4.
2. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-в // URL: http://www.online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399&doc_id2=31577399
3. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З // URL: http://www.etalonline.by/?type=text®num =Hk0300194#load_text_none_1_
4. Кодекс Республики Армения об административных правонарушениях // URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1392&lang=rus>
5. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности // URL: http://www.online.adviser.kg/Document/?doc_id=30232566
6. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. N 48. Ст. 5493.
7. Таможенный кодекс Российской Федерации // Российская газета, № 138, 21.07.1993.
8. Code des douanes // http://legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006071570
9. Бирюков П. Н. Международное право: учебник для бакалавров. 8-е изд. В 2 т. – М: Юрайт, 2015. Т. 2. С. 159-163.
10. Бирюков П.Н. К вопросу об имплементации норм Евразийского экономического союза // Международный правовой курьер. 2014. № 5. С. 8-9.
11. Закон Республики Армения «О правовых актах» // <http://www.parliament.am/legislation.php?ID=1280&lang=rus&sel=show#9>

References

1. Dogovor ob osobennostyakh ugolovnoi i administrativnoi otvetstvennosti za narusheniya tamozhennogo zakonodatel'stva tamozhennogo soyuza i gosudarstv - chlenov tamozhennogo soyuza (podpisan v g. Astone 05.07.2010) // Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 2013. № 4.
2. Kodeks Respubliki Kazakhstan ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 5 iyulya 2014 goda № 235-v // URL: http://www.online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399&doc_id2=31577399
3. Kodeks Respubliki Belarus' ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 21 aprelya 2003 g. № 194-Z // URL: http://www.etalonline.by/?type=text®num =Hk0300194#load_text_none_1_
4. Kodeks Respubliki Armeniya ob administrativnykh pravonarusheniyakh // URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1392&lang=rus>
5. Kodeks Kyrgyzskoy Respubliki ob administrativnoy otvetstvennosti // URL: http://www.online.adviser.kg/Document/?doc_id=30232566
6. Konventsiya Organizatsii Ob"edinennykh Natsii po morskomu pravu 1982 g. // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1997. N 48. St. 5493.
7. Tamozhennyi kodeks Rossiiskoi Federatsii // Rossiiskaya gazeta, № 138, 21.07.1993.
8. Code des douanes // http://legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006071570
9. Biriukov P. N. Mezhdunarodnoe pravo: uchebnik dlja bakalavrov. 8-e izd. V 2 t. - M: Yurajt, 2015. T. 2. S. 159-163.
10. Biriukov P. N. K voprosu ob implementacii norm Evrazijskogo ekonomicheskogo soyuza // Mezhdunarodnyy pravovoy kur'er. 2014. № 5. S. 8-9.
11. Zakon Respubliki Armeniya «O pravovykh aktakh» // <http://www.parliament.am/legislation.php?ID=1280&lang=rus&sel=show#9>

УДК 34.05

**Территориальные пределы применения законодательства
об административной ответственности за таможенные правонарушения
в государствах-членах ЕАЭС**

Максим Васильевич Воробьев

Курский государственный университет, Российская Федерация
Курск, ул. Радищева д. 33, 305000
Кандидат юридических наук, доцент
E-mail: adv2004@bk.ru

Аннотация. В статье исследуются способы определения в национальном законодательстве России, Беларуси и Казахстана административной ответственности в территориальных пределах ее действия. Кроме того, в работе исследуется вопрос выбора применимого национального законодательства в случае выявления правонарушения за пределами территорий государств, но в пределах таможенной территории Таможенного союза. В результате сравнительного анализа национального законодательства Российской Федерации, Белоруссии и Казахстана автор доказывает необходимость изменения национального законодательства Российской Федерации путем установления административной ответственности за правонарушения, совершенные на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне.

Ключевые слова: административная ответственность; территориальные пределы; Россия; Беларусь; Казахстан; Евразийский экономический союз.