

## **ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

### **к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее соответственно – законопроект, КоАП РФ) направлен на смягчение ответственности участников внешнеэкономической деятельности и разработан во исполнение пункта 3.1 постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О деятельности Федеральной таможенной службы в современных условиях» от 14 декабря 2022 г. № 633-СФ и поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Григоренко Д.Ю. от 22 декабря 2022 г. № ДГ-П4-22189.

В условиях внешнего санкционного давления федеральными законами<sup>1</sup>, принятыми в 2022 году, смягчена административная ответственность участников внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД) за административные правонарушения (далее – АП), выявленные по результатам государственного контроля (надзора). Однако новеллы не применяются при выявлении административных правонарушений в ходе иного вида контроля (например, невозможно назначить наказание за два и более правонарушения по статье 19.7.13 КоАП РФ как за одно, которые выявлены при осуществлении таможенными органами контроля за полнотой и достоверностью сведений в статистических формах учета перемещения товаров (далее – статформа), не относящегося к государственному контролю (части 5, 6 статьи 4.4 КоАП РФ). Также невозможно уплатить административный штраф в половинном размере («дисконт»), если АП (например, по статье 19.7.13 КоАП РФ) выявлены не в ходе государственного контроля (надзора) (часть 1.3-3 статьи 32.2 КоАП РФ).

Разработчиками законов № 70-ФЗ и № 290-ФЗ при их подготовке отмечен ряд проблем, связанных с высокой административной нагрузкой на субъекты предпринимательской деятельности, в том числе с привлечением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к ответственности при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Законопроект предусматривает смягчение ответственности за совершение АП, отнесенных к компетенции таможенных органов (статьи 16.2, 16.4, 16.16, 19.7.13 КоАП РФ), а также уточняет положения законов № 70-ФЗ и № 290-ФЗ и позволяет применять новеллы, связанные с заменой административного штрафа предупреждением, порядком назначения административного наказания юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при совершении тождественных АП, охватываемых одним составом правонарушения, применением «дисконта» при уплате штрафа, независимо от вида контроля, в ходе

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее - Закон № 70-ФЗ), Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 290-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее - Закон № 290-ФЗ).

которого выявлены такие правонарушения (статьи 4.1.1, 4.4, 32.2 КоАП РФ). В настоящее время данные нормы подлежат применению только в случае выявления АП в ходе государственного контроля.

В 2022 году с учетом изменений, внесенных в КоАП Законом № 70-ФЗ и Законом № 290-ФЗ, назначение одного наказания за совершение нескольких правонарушений, выявленных при проведении одного контрольного мероприятия, а также замена административного штрафа предупреждением таможенными органами и судами применялись по 43 022 делам об АП, что позволило снизить административную нагрузку на участников внешней экономической деятельности более чем на 762 миллиона рублей.

В 2023 году по состоянию на 1 июня 2023 г. данные положения КоАП РФ таможенными органами и судами применены по 19 426 делам об АП, сумма снижения санкций составила более 329 миллионов рублей.

В целях обеспечения равенства субъектов ответственности при назначении наказания вне зависимости от видов контроля, в ходе которого выявлены АП, законопроектом в части 1 статьи 4.1.1 КоАП РФ уточняется, что административный штраф подлежит замене на предупреждение за АП, выявленное при осуществлении не только государственного контроля (надзора), но и иных функций, возложенных в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Части 5 и 6 статьи 4.4 КоАП РФ дополняются нормами, которые позволят назначать наказание за два и более однородных АП как за одно АП, если они выявлены не только при осуществлении государственного контроля (надзора), но и в ходе осуществления иных функций, возложенных в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Данное предложение направлено на снижение финансовой нагрузки на предпринимательство. Например, АП по статье 19.7.13 КоАП РФ выявляются таможенными органами при осуществлении контроля за полнотой и достоверностью сведений в статформах, не отнесенного к государственному контролю. При таких обстоятельствах лицу, совершившему серию АП по статье 19.7.13 КоАП РФ, не может быть назначено одно наказание. Между тем размер штрафа по части 1 статьи 19.7.13 КоАП РФ составляет от 20 до 30 тысяч рублей. Соответственно, минимальный размер штрафа за указание недостоверных сведений в 10 статформах составит от 200 тысяч рублей. Порой такой штраф в разы превышает стоимость проданных в рамках взаимной торговли ЕАЭС товаров, в отношении которых указаны недостоверные сведения в статформах.

При этом доля «серийных» дел об АП (более 5 дел об АП), возбуждаемых одновременно в отношении одного лица, по статье 19.7.13 КоАП РФ в среднем составляет от 35% до 41% (например, в 2022 году из 42 491 дела об АП «серийными являются» 17 563 дела об АП, за пять месяцев 2023 года из 19 721 дела – 7 188 дел).

Законопроект также исключает неопределенность в части выбора правоприменителем вида штрафа, назначаемого за два и более однородных АП как за одно АП.

Так, при совершении одинаковых по составу АП суммы штрафов,

выраженные в кратных величинах (например, кратные стоимости предмета АП, неуплаченным таможенным платежам, сумме выручки правонарушителя от реализации товара и др.), по каждому делу являются неодинаковыми, поэтому выбор конкретной суммы штрафа, назначаемого за ряд однородных АП, неочевиден. Аналогичная ситуация возникает при назначении конфискации товаров, явившихся предметами АП. Законопроект устраняет имеющуюся правовую неопределенность, устанавливая, что указанные правила назначения наказания применяются только в случаях, если санкция статьи предусматривает фиксированный размер штрафа.

Санкции статей 16.4, 16.16 КоАП РФ дополняются предупреждением (помимо штрафа).

Введение предупреждения как меры наказания в указанные статьи за впервые совершенные АП, не связанные с причинением вреда, или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия, с имущественным ущербом, обусловлено тем, что лицо, как показывает практика, совершает АП чаще всего по незнанию. При назначении лицу наказания за впервые совершенное АП и при отсутствии вреда в виде предупреждения, является превентивной мерой, мотивирующей лицо не допускать в дальнейшем под угрозой неотвратимости наказания совершения АП.

Так, например, из 11 535 лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 16.4 КоАП РФ в 2022 году только 14 из них совершили АП повторно (менее 1%), аналогичная ситуация наблюдается и за пять месяцев 2023 года (из 5 383 лиц повторно АП совершили 7 лиц).

Анализ практики привлечения лиц к административной ответственности по статье 16.16 КоАП РФ свидетельствует о повторном совершении данного АП не более 6% лиц (например, в 2022 году из 427 лиц, привлеченных к ответственности по статье 16.16 КоАП РФ повторно данное АП совершили 26 (6%), за пять месяцев 2023 года - из 433 лиц - 6 лиц (3%).

В целях снижения размера штрафа, затрат государства на проведение экспертиз, назначаемых для оценки стоимости изъятых предметов АП, для случаев недекларирования товаров, в отношении которых не подлежат уплате таможенные и иные платежи, не применяются запреты и ограничения, предлагается по части 1 статьи 16.2 КоАП РФ вместо штрафа, кратного стоимости предмета АП, назначать штраф в фиксированном размере - для юридических лиц от 20 до 50 тысяч рублей.

По оценке экспертов, в среднем стоимость проведения экспертизы составляет около 25 тысяч рублей.

Также исключается ответственность по части 2 статьи 16.2 КоАП РФ за заявление недостоверных сведений при таможенном декларировании товаров, если сумма занижения (неуплаты) таможенных платежей составляет менее пяти евро (статья 55 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС)).

Примечания к статье 16.2 КоАП РФ дополняются условиями освобождения добросовестных декларанта и таможенного представителя от ответственности за недостоверное декларирование товаров при самостоятельном выявлении ими

недостоверных сведений на этапе до выпуска товаров.

В 2022 году таможенными органами при рассмотрении 5 677 обращений декларантов и таможенных представителей принято 4216 решений об освобождении лиц от ответственности по статье 16.2 КоАП РФ за недекларирование и недостоверное декларирование товаров. При этом обеспечена доплата таможенных платежей на сумму 308 миллионов рублей.

Введение нового примечания, позволяющего освобождать от ответственности добросовестного участника ВЭД, также позволит увеличить поступление причитающихся платежей, так как это является одним из условий освобождения от ответственности.

Также диспозиция части 3 статьи 16.2 КоАП РФ приведена в соответствие с ТК ЕАЭС, Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее соответственно – Договор, ЕАЭС), предусматривающим обязанность по соблюдению мер защиты внутреннего рынка, вводимых в отношении товаров, происходящих из третьих стран и ввозимых на таможенную территорию ЕАЭС (подпункт 20 пункта 1 статьи 2 ТК ЕАЭС, статья 48 Договора).

В целях исключения различных подходов и обеспечения единообразного применения в пункте 1 примечаний к статье 16.2 КоАП РФ уточняется порядок исчисления размера административного штрафа в случае недекларирования физическими лицами товаров в зависимости от отнесения их к категории товаров для личного пользования либо к товарам, не относящимся к таковым.

В статье 19.7.13 КоАП РФ уточняется диспозиция для однозначного отнесения АП к действию (бездействию) и обеспечения единообразного исчисления срока давности привлечения лиц к ответственности.

Также смягчается ответственность за данное правонарушение путем дополнения санкции статьи предупреждением (помимо штрафа). Законопроект дополняет статью 19.7.13 КоАП РФ примечанием об освобождении лица от ответственности, если оно самостоятельно выявило и устранило недостоверность сведений в представленной статформе либо представило статформу в течение 8 рабочих дней после истечения установленного срока.

Установление 8-дневного дополнительного срока обусловлено тем, что нарушение срока представления статформы в 80 % случаев допускается лицами именно в указанный срок.

Предлагаемые изменения в статье 19.7.13 КоАП РФ также обусловлены практикой повторного привлечения лиц к административной ответственности за данное нарушение (часть 2 статьи 19.7.13 КоАП РФ). Доля повторно совершенных АП по данному составу составляет не более 6,5%.

Например, в 2022 году таможенными органами возбуждено 42 491 дело об АП по статье 19.7.13 КоАП РФ, из которых по части 2 статьи 19.7.13 КоАП РФ – 2 731 дело об АП (6,4%), за пять месяцев 2023 года – из 19 721 дела – по части 2 статьи 19.7.13 КоАП РФ 997 дел (5%).

Статья 32.2 КоАП РФ в редакции законопроекта позволит уплатить административный штраф в половинном размере за все АП, выявленные не только при осуществлении государственного контроля (надзора), но и в ходе осуществления иных функций, возложенных в соответствии с федеральными

законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, а также уплатить штраф иным лицам вместо лица, привлеченного к административной ответственности. В настоящее время такая возможность имеется только при уплате штрафа в половинном размере за отдельные составы АП (части 1.3-1, 1.3-3 статьи 32.2 КоАП РФ).

Анализ применения таможенными органами законов № 70-ФЗ, № 290-ФЗ показал, что в 2022 году с применением «дисконта» уплачены административные штрафы по 10 078 постановлениям по делам об АП на сумму 328,6 миллионов рублей. За пять месяцев 2023 года – по 14 397 постановлениям по делам об АП на сумму 410,5 миллионов рублей.

С учетом результатов применения норм законов № 70-ФЗ, № 290-ФЗ в 2022 году и истекшем периоде 2023 года расчетный прогноз сумм, уплаченных с применением «дисконта» за 2023 год может составить 851,4 млн. рублей.

Вносимые изменения позволят субъектам ответственности надлежащим образом исполнять обязанность по оплате штрафа, уплатив его в половинном размере, что исключит их привлечение к ответственности по части 1 статьи 20.25 КоАП РФ за неуплату штрафа. Также изменения позволят сократить издержки федеральных органов исполнительной власти при организации работы по принудительному исполнению постановлений, обеспечить своевременность поступления средств в бюджет.

Вносимые в КоАП РФ изменения, направленные на смягчение административной ответственности ранее проработаны на площадке Минюста России в рамках работы по подготовке нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - новый КОАП). Глава 32 нового КОАП «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил)» одобрена на совещании межведомственной рабочей группы по подготовке нового КОАП (далее – МРГ) под руководством Министра юстиции Российской Федерации Чуйченко К.А. (пункт 6 раздела II протокола совещания МРГ от 26 августа 2021 г. № 13). При проработке предложений предпринимательского сообщества с учетом концепции нового КОАП приняты решения о возможном смягчении ответственности – дополнении санкций ряда статей помимо штрафа предупреждением.

Совместно с представителями Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей, общероссийских общественных организаций «Деловая Россия» и «ОПОРА РОССИИ» в марте 2022 года подготовлены предложения о внесении изменений в КоАП РФ, направленные на смягчение ответственности за отдельные нарушения таможенных правил и по статье 19.7.13 КоАП РФ (непредставление или недостоверное представление статистической формы учета перемещения товаров), которые концептуально поддержаны Минюстом России (письмо Минюста России в адрес общероссийской общественной организации «ОПОРА РОССИИ» от 4 мая 2022 г. № 07/50671-ВФ).

Необходимо учесть, что Законопроект уточняет новеллы, введенные законами № 70-ФЗ и № 290-ФЗ, принятие которых не влекло негативных

социально-экономических, финансовых и иных последствий, в том числе для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также не оказывало влияния на доходы или расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе суммы выпадающих доходов<sup>2</sup>.

Принятие положений, предусмотренных законопроектом, не повлияет на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

В законопроекте требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы, о соответствующем виде государственного контроля (надзора), виде разрешительной деятельности и предполагаемой ответственности

за нарушение таких требований или последствиях их несоблюдения, отсутствуют.

Реализация мероприятий, предусмотренных законопроектом, не повлечет негативных социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений, в том числе для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, и будет осуществляться в пределах установленной Правительством Российской Федерации штатной численности и бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным органам исполнительной власти на руководство и управление в сфере установленных функций.

---

<sup>2</sup>Согласно пояснительным запискам и финансово-экономическим обоснованиям к проектам законов № 70-ФЗ и № 290-ФЗ, подготовленным с учетом Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260 (пункт 60).