



**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

№ 18

г. Москва

24 октября 2006 г.

**О некоторых вопросах, возникающих у судов при
применении Особенной части Кодекса Российской
Федерации об административных правонарушениях**

(с изменениями, внесенными постановлениями Пленума
от 11 ноября 2008 г. № 23, от 9 февраля 2012 г. № 2 и от 25 июня 2019 г. № 20)

Обсудив материалы проведенного изучения практики применения судами 12, 14, 15, 16 глав Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в целях обеспечения единообразия судебной практики и в связи с возникающими у судов при рассмотрении данной категории дел вопросами Пленум Верховного Суда Российской Федерации п о с т а н о в л я е т дать судам следующие разъяснения:

**По применению главы 12 Особенной части Кодекса Российской
Федерации об административных правонарушениях**

Пункты 1–12² признаны не подлежащими применению постановлением
Пленума от 25 июня 2019 г. № 20.

**По применению главы 14 Особенной части Кодекса Российской
Федерации об административных правонарушениях**

13. Решая вопрос о том, образуют ли действия лица состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.1 КоАП РФ, необходимо проверять, содержатся ли в них признаки предпринимательской деятельности, перечисленные в пункте 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

В силу названной нормы предпринимательской является деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, которая

осуществляется самостоятельно на свой риск лицом, зарегистрированным в установленном законом порядке в качестве индивидуального предпринимателя. Учитывая это, отдельные случаи продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг лицом, не зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, не образуют состав данного административного правонарушения при условии, если количество товара, его ассортимент, объемы выполненных работ, оказанных услуг и другие обстоятельства не свидетельствуют о том, что данная деятельность была направлена на систематическое получение прибыли.

Доказательствами, подтверждающими факт занятия указанными лицами деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли, в частности, могут являться показания лиц, оплативших товары, работу, услуги, расписки в получении денежных средств, выписки из банковских счетов лица, привлекаемого к административной ответственности, акты передачи товаров (выполнения работ, оказания услуг), если из указанных документов следует, что денежные средства поступили за реализацию этими лицами товаров (выполнение работ, оказание услуг), размещение рекламных объявлений, выставление образцов товаров в местах продажи, закупку товаров и материалов, заключение договоров аренды помещений.

Вместе с тем само по себе отсутствие прибыли не влияет на квалификацию правонарушений, предусмотренных статьей 14.1 КоАП РФ, поскольку извлечение прибыли является целью предпринимательской деятельности, а не ее обязательным результатом.

14. В качестве субъектов административной ответственности положения главы 14 КоАП РФ предусматривают граждан, должностных и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Должностными лицами, которые могут быть привлечены к административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности, исходя из положений, закрепленных в примечании к статье 2.4 КоАП РФ, являются совершившие такие правонарушения руководители и иные работники организаций в связи с выполнением ими организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, а также приравненные к ним индивидуальные предприниматели постольку, поскольку главой 14 КоАП РФ не предусмотрено иное (часть 4 статьи 14.1, часть 2 статьи 14.4, часть 1 статьи 14.25 КоАП РФ). К должностным лицам относятся и лица, находящиеся в трудовых отношениях с индивидуальными предпринимателями, осуществляющие указанные выше функции.

Лица, не наделенные организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями, работающие в организации или у индивидуального предпринимателя (например, продавцы, кассиры), также могут быть привлечены к административной ответственности как граждане в связи с совершением ими правонарушений, предусмотренных статьями 14.2, 14.4, 14.7, 14.15 КоАП РФ.

15. В случаях, когда в процессе осуществления предпринимательской деятельности без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица допускаются нарушения иных правил и норм,

ответственность за которые предусмотрена другими нормами КоАП РФ, в том числе главы 14, или законом субъекта Российской Федерации, действия лица надлежит квалифицировать по части 1 статьи 14.1 КоАП РФ и той норме КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, которая устанавливает административную ответственность за иное правонарушение. Например, если в процессе незаконной предпринимательской деятельности осуществляется хранение, перевозка либо приобретение немаркированных товаров и продукции в целях сбыта, действия лица следует квалифицировать по части 1 статьи 14.1 КоАП РФ и части 2 статьи 15.12 КоАП РФ; если производится незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена, действия лица квалифицируются по части 1 статьи 14.1 КоАП РФ и статье 14.2 КоАП РФ; если производится продажа товаров, выполнение работ или оказание услуг ненадлежащего качества либо с нарушением санитарных правил, то действия лица надлежит квалифицировать по части 1 статьи 14.1 КоАП РФ и статье 14.4 КоАП РФ; если нарушаются правила продажи отдельных видов товаров, то действия лица следует квалифицировать по части 1 статьи 14.1 КоАП РФ и статье 14.15 КоАП РФ.

16. При решении вопроса о наличии в действиях лица признаков состава административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.1 КоАП РФ, необходимо исходить из того, что в соответствии с абзацем третьим пункта 1 статьи 49 ГК РФ право осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение специального разрешения (лицензии), возникает с момента получения разрешения (лицензии) или в указанный в нем срок и прекращается по истечении срока его действия (если не предусмотрено иное), а также в случаях приостановления или аннулирования разрешения (лицензии).

17. При квалификации действий лица по части 3 статьи 14.1 КоАП РФ следует иметь в виду, что согласно статье 2 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» под осуществлением предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением или лицензией, понимается занятие определенным видом предпринимательской деятельности на основании специального разрешения (лицензии) лицом, не выполняющим лицензионные требования и условия, установленные положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, выполнение которых лицензиатом обязательно при ее осуществлении.

18. В тех случаях, когда административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) или с нарушением предусмотренных в нем условий помимо общих норм, содержащихся в частях 2 и 3 статьи 14.1 КоАП РФ, установлена другими статьями КоАП РФ, действия лица подлежат квалификации по специальной норме, предусмотренной КоАП РФ.

Например, занятие частной медицинской практикой или частной фармацевтической деятельностью лицом, не имеющим лицензию на данный вид деятельности, надлежит квалифицировать по части 1 статьи 6.2 КоАП РФ; нарушение условий лицензий на осуществление видов

деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов – по части 1 статьи 9.1 КоАП РФ.

19. При рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.2, 14.4, 14.5 и 14.16 КоАП РФ, судьям необходимо выяснять, имеются ли в материалах дела доказательства, подтверждающие факт реализации товаров (например, акт контрольной закупки). При этом необходимо учитывать, что выставление в местах продажи (например, на прилавках, в витринах) товаров, продажа которых является незаконной, образует состав административного правонарушения при условии отсутствия явного обозначения, что эти товары не предназначены для продажи (пункт 2 статьи 494 ГК РФ).

20. При квалификации действий лица по части 3 статьи 14.16 КоАП РФ надлежит учитывать, что нарушением иных правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции является нарушение любых правил продажи указанной продукции, кроме перечисленных в частях 1 и 2 статьи 14.16 КоАП РФ.

При совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 14.16 КоАП РФ, дополнительной квалификации по статье 14.15 КоАП РФ (нарушение установленных правил продажи отдельных видов товаров) не требуется, поскольку часть 3 статьи 14.16 КоАП РФ является специальной нормой по отношению к статье 14.15 КоАП РФ.

Продажа алкогольной и спиртосодержащей продукции без соответствующей маркировки образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 15.12 КоАП РФ, являющейся специальной нормой по отношению к части 3 статьи 14.16 КоАП РФ.

21. Привлечение к административной ответственности, предусмотренной частью 4 статьи 14.25 КоАП РФ, допустимо в случае, когда в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, представлены документы, содержащие заведомо ложную информацию, которая повлекла либо могла повлечь за собой необоснованную регистрацию субъекта предпринимательской деятельности.

22. Учитывая, что в Особенной части КоАП РФ административные правонарушения, вызывшиеся в нарушении законодательства о защите прав потребителей, не выделены в отдельную главу, при квалификации конкретного правонарушения следует выяснять, были ли им нарушены требования (правила), установленные нормами законодательства о защите прав потребителей, имея в виду, что постановление по делу об указанных административных правонарушениях не может быть вынесено по истечении одного года со дня их совершения (статья 4.5 КоАП РФ).

В постановлении по делу о таком правонарушении должны быть приведены обстоятельства, на которых основан вывод судьи о том, что данным правонарушением нарушено законодательство о защите прав потребителей.

**По применению главы 15 Особенной части Кодекса
Российской Федерации об административных правонарушениях**

23. Административная ответственность в области налогов и сборов предусмотрена статьями 15.3–15.9, 15.11 КоАП РФ. Субъектами данных правонарушений являются должностные лица организаций и граждане.

В соответствии с примечанием к статье 15.3 КоАП РФ индивидуальные предприниматели не могут быть привлечены к установленной названными выше нормами административной ответственности как должностные лица. Указанное правило относится и к случаям, когда индивидуальный предприниматель, не заключая трудовых договоров для исполнения обязанностей руководителя, главного бухгалтера и иных должностных лиц, сам осуществляет права и обязанности названных должностных лиц.

24. Решая вопрос о привлечении должностного лица организации к административной ответственности по статьям 15.5, 15.6 и 15.11 КоАП РФ необходимо руководствоваться положениями пункта 1 статьи 6 и пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», в соответствии с которыми руководитель несет ответственность за надлежащую организацию бухгалтерского учета, а главный бухгалтер (бухгалтер при отсутствии в штате должности главного бухгалтера) – за ведение бухгалтерского учета, своевременное представление полной и достоверной бухгалтерской отчетности.

25. При квалификации действий лица по статье 15.6 и статье 15.11 КоАП РФ необходимо также принимать во внимание пункт 4 статьи 7 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», согласно которому в случае разногласий между руководителем организации и главным бухгалтером по осуществлению отдельных хозяйственных операций документы по ним могут быть приняты к исполнению с письменного распоряжения руководителя организации, который несет всю полноту ответственности за последствия осуществления таких операций.

26. Если ведение бухгалтерского учета в организации производится на основании гражданско-правового договора третьими лицами, которые не представляли сведения, необходимые для осуществления налогового контроля, либо представляли их с нарушением установленного законодательством срока или грубо нарушали правила ведения бухгалтерского учета и представления отчетности, то это обстоятельство не освобождает руководителя организации от административной ответственности, предусмотренной статьями 15.6 и 15.11 КоАП РФ, поскольку в соответствии со статьями 6 и 18 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» именно он несет ответственность за организацию бухгалтерского учета.

**По применению главы 16 Особенной части Кодекса
Российской Федерации об административных правонарушениях**

27. При применении части 1 статьи 16.1 КоАП РФ необходимо иметь в виду, что указанной нормой предусмотрена ответственность за нарушение порядка прибытия на таможенную территорию Российской Федерации и убытия с

таможенной территории Российской Федерации не только товаров, но и транспортных средств.

Поэтому в случае ввоза (вывоза) товаров на транспортном средстве вне пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации либо вне времени работы таможенных органов предметом правонарушения являются как товары, так и транспортные средства, на которых они перевозятся, поскольку в отношении их также не выполнены требования таможенного законодательства Российской Федерации (статьи 69, 119 Таможенного кодекса Российской Федерации, далее – ТК РФ). Следовательно, размер штрафа, налагаемого на лицо, виновное в совершении данного правонарушения, должен исчисляться исходя из стоимости товаров и транспортных средств, на которых эти товары были перемещены. Если товары перемещались на гужевой повозке, то ее стоимость (например, стоимость лошади, саней, упряжи) также следует учитывать при определении размера штрафа.

При этом необходимо иметь в виду, что при наложении административного штрафа может быть применено дополнительное наказание в виде конфискации предметов административного правонарушения, в том числе и транспортных средств.

28. При назначении административного наказания в виде штрафа за правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 16.1 КоАП РФ, необходимо иметь в виду, что конфискация орудий совершения данного административного правонарушения в указанном случае является обязательной.

Если транспортное средство было оборудовано специальными хранилищами для сокрытия товаров при перемещении их через таможенную границу Российской Федерации (тайниками, изготовленными в целях сокрытия товаров, а также оборудованными и приспособленными на транспортных средствах в этих же целях конструктивными емкостями и предметами, предварительно подвергшимися разборке и монтажу), то оно рассматривается в качестве орудия административного правонарушения.

29. Оценивая вину перевозчика в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 16.1 КоАП РФ, выразившегося в сообщении таможенному органу недостоверных сведений о количестве товара, надлежит выяснять, в какой мере положения действующих международных договоров в области перевозок (Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов (КДПГ) 1956 г., Соглашения о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС) 1951 г., Международной конвенции об унификации некоторых правил о коносаменте 1924 г., Конвенции Организации Объединенных Наций о морской перевозке грузов 1978 г. и других) предоставляли перевозчику возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых установлена ответственность частью 3 статьи 16.1 КоАП РФ, а также какие меры были приняты перевозчиком для их соблюдения.

При определении вины перевозчика, сообщившего таможенному органу недостоверные сведения о грузах, количество которых определяется весовыми параметрами, необходимо выяснять, значительна ли разница между количеством фактически перемещаемого товара и количеством, указанным в

товаросопроводительных документах, а также насколько такое несоответствие могло быть очевидным для перевозчика, осуществляющего свою деятельность на профессиональной основе, исходя из осадки транспортных средств, его технических возможностей и других подобных показателей. Вопрос о том, значительно ли несоответствие между количеством фактически перемещаемого товара и количеством, указанным в товаросопроводительных документах, определяется в каждом конкретном случае, исходя из обстоятельств данного правонарушения.

30. При разграничении административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена частями 1 и 2 статьи 16.2 КоАП РФ, необходимо исходить из следующего.

Частью 1 статьи 16.2 КоАП РФ установлена ответственность за недекларирование товаров и (или) транспортных средств, когда лицом фактически не выполняются требования таможенного законодательства по декларированию и таможенному оформлению товара, то есть таможенному органу не заявляется весь товар либо его часть (не заявляется часть однородного товара либо при декларировании товарной партии, состоящей из нескольких товаров, в таможенной декларации сообщаются сведения только об одном товаре или к таможенному оформлению представляется товар, отличный от того, сведения о котором были заявлены в таможенной декларации).

Если же товар по количественным характеристикам задекларирован полностью, но декларантом либо таможенным брокером (представителем) в таможенной декларации заявлены не соответствующие действительности (недостовверные) сведения о качественных характеристиках товара, необходимых для таможенных целей, эти действия образуют состав административного правонарушения, предусмотренный частью 2 статьи 16.2 КоАП РФ, при условии, что такие сведения послужили основанием для освобождения от уплаты таможенных пошлин, налогов или для занижения их размера.

31. При применении статьи 16.3 КоАП РФ следует разграничивать запреты и (или) ограничения экономического характера, а также запреты и (или) ограничения, не носящие экономического характера. При этом необходимо исходить из цели установления (введения) конкретного запрета и (или) ограничения.

К ограничениям экономического характера относятся такие запреты и ограничения, как установление количественных ограничений, введение квоты, лицензирование, предоставление исключительного права на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров (статьи 21, 23, пункт 1 части 1 статьи 24, статья 26 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»), а также специальные защитные меры (специальная пошлина, импортная квота), антидемпинговые меры (антидемпинговая пошлина) и компенсационные меры (компенсационная пошлина), применяемые в соответствии со статьей 27 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и Федеральным законом от 8 декабря 2003г. № 165-ФЗ

«О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» (например, лицензия на ввоз мяса, патоки крахмальной). Соблюдение запретов и ограничений экономического характера требуется при помещении товаров под таможенные режимы выпуска для внутреннего потребления, экспорта, переработки на таможенной территории и переработки для внутреннего потребления (статьи 163, 166, 173, 187 ТК РФ).

Запреты и ограничения, не носящие экономического характера, вводятся исходя из национальных интересов и целей, определенных статьей 32 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», независимо от иных положений главы 5 данного Закона (например, лицензии в случаях, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 24 этого Закона, лицензия на ввоз и вывоз продукции военного назначения, товаров и технологий, используемых при создании оружия массового уничтожения и средств его доставки, запрет на ввоз на территорию Российской Федерации отходов в целях их захоронения и обезвреживания, разрешение МВД России на ввоз на территорию Российской Федерации оружия, сертификат соответствия и т.д.). Запреты и ограничения, не носящие экономического характера, в отличие от запретов и ограничений экономического характера согласно статье 158 ТК РФ применяются независимо от заявленного таможенного режима.

При разграничении административных правонарушений, ответственность за которые установлена частью 3 статьи 16.2 и статьей 16.3 КоАП РФ, следует исходить из того, что по части 1 и части 2 статьи 16.3 КоАП РФ действие подлежит квалификации в том случае, когда несоблюдение указанных запретов и ограничений не связано с заявлением таможенному органу при декларировании недостоверных сведений о товарах и транспортных средствах.

Если же действие лица, привлекаемого к административной ответственности, выражается в заявлении в таможенной декларации недостоверных сведений, влияющих на применение к товарам запретов или ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а равно в представлении при декларировании товаров недействительных документов, послуживших основанием для неприменения таких запретов и ограничений (например, поддельного сертификата соответствия), то с учетом исключений, названных в части 1 и части 2 статьи 16.3 КоАП РФ, такое действие (бездействие) подлежит квалификации по части 3 статьи 16.2 КоАП РФ.

32. Исходя из положений, закрепленных в статье 16.12 КоАП РФ, административная ответственность за несоблюдение сроков подачи таможенной декларации или представления документов и сведений наступает в случае нарушения установленного таможенным органом срока подачи: полной таможенной декларации при применении процедуры периодического временного декларирования товаров (статья 138 ТК РФ); таможенной декларации при выпуске товаров до подачи таможенной декларации; документов и сведений, необходимых для таможенных целей, при выпуске товаров до подачи таможенной декларации (статья 150 ТК РФ); таможенной

декларации на товары, перемещаемые по линиям электропередачи (статья 314 ТК РФ). Нарушение общего срока подачи таможенной декларации, предусмотренного статьей 129 ТК РФ, не образует состав указанных административных правонарушений.

Субъектом правонарушений, предусмотренных статьей 16.12 КоАП РФ, является лицо, на котором лежит обязанность по совершению операций, необходимых для выпуска товаров (статья 16 ТК РФ), а после начала таможенной процедуры декларирования товаров – декларант (статья 126 ТК РФ).

33. Решая вопрос об обоснованности применения таможенным органом административного наказания, предусмотренного частью 1 статьи 16.23 КоАП РФ, следует иметь в виду, что данная норма предусматривает ответственность за нарушение установленного положениями ТК РФ запрета на осуществление деятельности в области таможенного дела лицами, не включенными в Реестр таможенных брокеров.

Административная ответственность по части 1 статьи 16.23 КоАП РФ за совершение таможенных операций в случаях, когда таможенным законодательством предоставлено право на совершение таких операций без включения лица в Реестр таможенных брокеров, не наступает. Таможенным кодексом Российской Федерации установлено два случая, когда физические лица вправе представлять интересы третьих лиц (как физических, так и юридических) при осуществлении таможенных операций: представление от имени перевозчика и по его поручению документов на товары и транспортные средства при прибытии товаров на таможенную территорию Российской Федерации (пункт 5 статьи 72), а также декларирование товаров, перемещаемых через таможенную границу в несопровождаемом багаже, от имени другого физического лица на основании его доверенности (пункт 6 статьи 286).

Председатель Верховного Суда
Российской Федерации

В.М. Лебедев

Секретарь Пленума, судья
Верховного Суда
Российской Федерации

В.В. Демидов