

УДК 351.713

Л. О. Батанова, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри морського та митного права  
Національного університету  
"Одеська юридична академія"

**ОСОБЛИВОСТІ ПОРУШЕННЯ СПРАВИ  
ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ  
ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ  
ЗА ВИКОНАННЯМ ЗАКОНІВ ПІД ЧАС ПРОВАДЖЕННЯ  
У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

*Розглядаються суб'єкти та стадії провадження у справах про порушення митних правил, особливості порушення справи про порушення митних правил та перелік посадових осіб, уповноважених складати протоколи про порушення митних правил. Визначено, що прокурор, його заступник не є самостійними суб'єктами порушення справи про порушення митних правил, а мають право лише ініціювати порушення справи шляхом винесення акта прокурорського реагування. Запропоновано внести відповідні зміни до законодавства щодо визначення кола та повноважень посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративний проступок.*

**Ключові слова:** порушення митних правил; провадження у справах про порушення митних правил; суб'єкти провадження; прокурорський нагляд; повноваження прокурора.

*Рассматриваются субъекты и стадии производства по делам о нарушении таможенных правил, особенности возбуждения дела о нарушении таможенных правил и перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о нарушении таможенных правил. Определено, что прокурор, его заместитель не являются самостоятельными субъектами возбуждения дела о нарушении таможенных правил, а имеют право лишь инициировать возбуждение дела путем вынесения акта прокурорского реагирования. Предложено внесение соответствующих изменений в законодательство относительно определения круга и полномочий должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административном проступке.*

**Ключевые слова:** нарушение таможенных правил; производство по делам о нарушении таможенных правил; субъекты производства; прокурорский надзор; полномочия прокурора.

*The article deals with actors and stage of proceedings on violation of customs regulations, especially an action for violation of customs regulations and a list of officials authorized to compile reports on violation of customs regulations. Determined that the prosecutor, his deputy are not independent entities initiation of violation of customs regulations, and have the right to initiate a filing a case by making public prosecutor's response. Proposed the introduction of relevant amendments to the legislation on the definition of terms and powers of officials entitled to draw up reports on administrative violation.*

**Key words:** violation of customs regulations; proceedings concerning the violation of customs regulations; production entities; public prosecutor's supervision; the authority of the prosecutor.

© Л. О. Батанова, 2014

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток Української Держави в європейському просторі потребує радикального реформування політичної, соціально-економічної та правової сфер. Остання є невід'ємною складовою процесу реформування національного законодавства та приведення його у відповідність до європейських стандартів у сфері захисту прав і свобод людини.

У свою чергу, реформування системи органів прокуратури України в умовах демократизації суспільства потребують не лише нових підходів до визначення об'єкта прокурорського нагляду, але й визначення шляхів реалізації повноважень прокурора, заступника прокурора під час провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Чинний Митний кодекс України, так само як і попередні, не визначає та нормативно не закріплює повноваження прокурора під час провадження у справах про порушення митних правил, однак у практичній діяльності роль прокурора як лідируючого суб'єкта провадження досить суттєва й не обмежується лише перевіркою законності та обґрунтованості постанов у справі у зв'язку з оскарженням зазначених постанов. Тому, як стверджує В. В. Нижникова, тільки через процесуальну діяльність лідируючих суб'єктів може бути виконано завдання провадження, отже, досягнуто його мети – розв'язання конкретної адміністративної справи шляхом прийняття відповідного юридично значущого рішення. Саме на цих суб'єктах лежить відповідальність за законність та обґрунтованість дій і рішень усіх інших учасників провадження [1, 11]. Ураховуючи вищезазначене, порушене в цій статті питання може викликати зацікавленість як з боку працівників органів прокуратури, так і практичних працівників органів доходів і зборів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розгляд проблемних питань прокурорського нагляду за провадженням у справах про порушення митних правил, зокрема під час порушення справи про адміністративні правопорушення, не отримав достатньої уваги з боку фахівців з митного права, не став предметом комплексних наукових досліджень у цій галузі права.

Окремі аспекти діяльності лідируючих суб'єктів у провадженні у справах про порушення митних правил досліджували Є. В. Додін, А. В. Дусик, Л. В. Калаянова, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, О. В. Константа, О. В. Константій, А. В. Педешко, Д. В. Приймаченко, В. В. Прокopenко, С. В. Продайко та ін. Вони створили передумови для визначення адміністративно-процесуального статусу суб'єктів провадження у справах про порушення митних правил. Однак слід зауважити, що проблеми здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів під час провадження у справах про порушення митних правил залишилися поза увагою науковців.

**Мета статті** – науковий аналіз положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу України, Закону України “Про прокуратуру” в частині вдосконалення правових та організаційних засад прокурорського нагляду під час порушення справи про порушення митних правил та розробки пропозицій, спрямованих на оптимізацію законодавства щодо підвищення ефективності прокурорсько-наглядової практики.

**Виклад основного матеріалу.** У спеціальній літературі, як правило, виділяють чотири стадії провадження у справах про порушення митних правил:

- 1) порушення справи про порушення митних правил та митне розслідування;
- 2) розгляд справи по суті та винесення постанови;
- 3) перегляд справи у зв'язку з оскарженням постанови у справі;
- 4) виконання постанови у справі [2, 225].

Проводячи аналіз норм митного законодавства, можемо стверджувати про специфічність зазначеного виду адміністративного провадження, що вирізняється певними особливостями в порівнянні з провадженням у справах про адміністративні правопорушення, зокрема й процесуальним статусом окремих суб'єктів цього виду провадження, їх повноваженнями тощо.

На думку О. В. Кузьменко та Т. О. Гуржія, всіх суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення можна класифікувати за характером процесуального статусу на три групи:

- 1) суб'єкти, що вирішують справу;
- 2) суб'єкти, щодо яких вирішується справа;
- 3) допоміжні учасники процесу [3, 233].

Більш поглибленої позиції, з якою ми цілком погоджуємося та яку підтримуємо, додержується В. К. Колпаков, котрий усіх суб'єктів адміністративно-деліктного провадження ділить на шість груп.

1. Компетентні органи й особи, наділені правом на владні дії (акти), що впливають на рух і долю справи. До них належать суб'єкти, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення; суб'єкти, які впливають на рух і долю справи, але розглядати справи не уповноважені (прокурор і уповноважена ним особа), які реалізують заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

2. Суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі.

3. Суб'єкти, що сприяють установленню об'єктивної істини шляхом надання компетентним органам відомої їм інформації про обставини правопорушення.

4. Суб'єкти, які мають спеціальні знання й залучаються для дослідження з використанням практичних даних, що фігурують у справі.

5. Суб'єкти, що засвідчують важливі для встановлення об'єктивної істини факти, дії, обставини.

6. Суб'єкти, що сприяють виконанню постанови у справі [4, 146–147].

У розрізі питання, що висвітлюється, звернімо увагу на першу групу окремих суб'єктів провадження, а саме суб'єктів, які впливають на рух і долю справи, але розглядати справи не уповноважені (прокурори і його заступники), проте мають повноваження на здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законів під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема й порушення митних правил.

Аналіз митного законодавства дозволяє стверджувати, що до осіб, які беруть участь у провадженні у справах про порушення митних правил, належать: особи, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил; власники товарів, транспортних засобів; представники осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, та зацікавлені особи (законні представники, представники, які діють на підставі довіреності, доручення); захисники; представники органів доходів і зборів; свідки; експерти; перекладачі; поняті [5]. Таким чином, у переліку осіб, які беруть участь у провадженні у справах про порушення митних правил, прокурори та їх заступники, як і переважна більшість інших лідируючих суб'єктів провадження, відсутні. Однак ст. 487 МК України, що визначає правове забезпечення провадження у справах про порушення митних правил, закріплює: провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до Митного кодексу, а в частині, що не регулюється ним, – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення [5].

Ураховуючи положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, з цього приводу слушно зазначає М. І. Миколенко: "... якщо розглядати провадження у справах про адміністративні правопорушення як один із видів правозастосовної діяльності, то суб'єктом правозастосовної діяльності в цьому випадку буде виступати орган (посадова особа) адміністративної юрисдикції, оскільки він безпосередньо здійснює це провадження. Тому законодавець закріпив адміністративно-процесуальний статус учасників провадження

в межах однієї глави (глава 21 КУпАП), а компетенцію суб'єктів правозастосовної діяльності в різних главах КУпАП в залежності від стадії провадження та підвідомчості справ” [6, 146].

Адміністративно-юрисдикційне провадження починається з виявлення факту вчинення адміністративного проступку, його фіксації у відповідному процесуальному документі. Щодо фізичних осіб таким документом виступає протокол про адміністративне правопорушення [7, 519]. Проте не тільки складання протоколу про адміністративне правопорушення засвідчує факт порушення справи, оскільки на практиці складання будь-якого процесуального документа дозволяє вважати, що справу порушено. Законодавчим підтвердженням цього положення є ст. 254 КУпАП, де зазначено, що про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності.

На відміну від КУпАП, Митний кодекс, зокрема ст. 488, чітко визначає факт відкриття справи про порушення митних правил – момент складання протоколу про порушення митних правил. Крім того, ст. 490 МК України визначено вичерпний перелік посадових осіб, уповноважених складати протоколи про порушення митних правил а саме:

1) посадові особи, які відповідно до посадових інструкцій уповноважені здійснювати митний контроль, митне оформлення і пропуск товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України і які безпосередньо виявили порушення митних правил;

2) посадові особи органів доходів і зборів, які згідно з посадовими обов'язками мають таке право;

3) інші посадові особи, уповноважені керівником центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, або керівником митниці [5].

Однак згідно зі ст. 250 КУпАП прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів під час провадження у справах про адміністративне правопорушення, має право: порушувати провадження у справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) під час провадження у справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову й рішення за скаргою у справі про адміністративне правопорушення, а також учиняти інші передбачені законом дії [8]. Таким чином, прокурорам, заступникам прокурора чинний КУпАП надає право порушувати справу про адміністративні правопорушення, однак у переліку осіб, що уповноважені на складання протоколу про порушення митних правил, зазначених посадових осіб немає, як і немає цих осіб у переліку осіб, які згідно зі ст. 255 КУпАП мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення. Тому, на наш погляд, слід звернутися до галузевого законодавчого акта – Закону України “Про прокуратуру”, де й визначено повноваження прокурора.

На думку Ф. М. Кобзарєва, під повноваженнями прокурора треба розуміти ті чи інші правові засоби, які використовуються прокурорами щодо забезпечення верховенства закону, утвердження єдності законності, охорони прав та свобод громадян і досягнення інших цілей [9, 9], тобто діяльність прокуратури повинна відбуватися у межах, установлених Конституцією та законами України, й мати зовнішній прояв повноважень у відповідних процесуальних формах.

Відповідно до ст. 20 “Повноваження прокурора” Закону України “Про прокуратуру” під час виявлення порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право: 1) вносити подання; 2) у встановленому законом порядку ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, складати протокол про адміністративне

правопорушення та починати досудове розслідування; 3) звертатися до суду в передбачених законом випадках [10].

Виходячи із вищезазначеного, ініціювати питання щодо притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, зокрема й за порушення митних правил, прокурор має право шляхом видання актів прокурорського реагування, а саме: внесенням подання (п. 2 ст. 23) або винесенням постанови (ч. 1 ст. 24).

Порушення справи про порушення митних правил частіше за все відбувається шляхом винесення постанови прокурора, оскільки ст. 24 Закону України “Про прокуратуру” визначає, що в разі виявлення в діянні посадової особи або громадянина ознак адміністративного правопорушення прокурор, його перший заступник виносять мотивовану постанову про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності, при цьому зазначена постанова розглядається у 10-денний строк повноважною посадовою особою.

Проте Митний кодекс визначає вичерпний перелік підстав для порушення справи про порушення митних правил, а саме:

1) безпосереднє виявлення посадовими особами органу доходів і зборів порушення митних правил;

2) офіційні письмові повідомлення про вчинення особою порушення митних правил, отримані від правоохоронних органів, а також органів, що здійснюють види контролю, зазначені у ч. 1 ст. 319 Митного кодексу;

3) офіційні письмові повідомлення про вчинення порушення митних правил, отримані від митних та правоохоронних органів іноземних держав, а також від міжнародних організацій [5].

У переліку підстав для порушення справи про порушення митних правил немає прямої вказівки про постанову прокурора. Крім того, десятиденний термін розгляду постанови прокурора прямо суперечить положенням ст. 494 Митного кодексу України, де зазначено, що про кожний випадок виявлення порушення митних правил уповноважена посадова особа органу доходів і зборів, яка виявила таке порушення, невідкладно складає протокол за формою, встановленою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, прокурор, його заступник не є самостійними суб’єктами порушення справи про порушення митних правил, оскільки не мають повноважень щодо складання протоколу про порушення митних правил як єдиного процесуального документа, що підтверджує саме цей факт. Прокурор має право лише ініціювати порушення справи шляхом винесення акта прокурорського реагування, проте наявність цього акта не може виступати беззаперечною та однозначною підставою для порушення цієї справи, а лише після перевірки викладених у постанові прокурора фактів посадова особа митниці приймає рішення щодо складання протоколу про порушення митних правил.

На підставі вищевикладеного ми підтримуємо позицію І. Л. Бородіна, який зазначив, що в новому Кодексі України про адміністративні проступки слід конкретно визначити, хто з посадових осіб має право складати протоколи про адміністративний проступок, а також установити їхні повноваження в процесі його складання. Крім того, в нормативному порядку необхідно вирішити питання про відповідальність у разі складання протоколу особами, яким таке право не надано [11, 108]. Слід констатувати, що питання, пов’язані з визначенням кількісного та якісного складу осіб, які нині беруть участь у провадженні у справах про порушення митних правил, їхнім правовим статусом остаточно ще не врегульовано. Підтвердження цієї позиції – неузгодженість законодавчих актів, проаналізованих у цій статті, щодо здійснення повноважень прокурора за дотриманням законів під час провадження у справах про порушення митних правил.

### Література

1. Нижникова В. В. Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів провадження в справах про порушення митних правил : автореф. дис. на здобут. наук. ступеня канд. юрид. наук / В. В. Нижникова. – Ірпінь, 2008. – 20 с.
2. Митне право України : навч. посіб. ; за заг. ред. В. В. Ченцова та Д. В. Приймаченка. – Вид. 2. – К. : Істина, 2008. – 328 с.
3. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атика, 2007. – 416 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
5. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 44–45. – № 46–47. – № 48. – Ст. 552.
6. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие / А. И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручн. : у 2 т. ; ред. колегія : В. Б. Авер'янов та ін. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України, прийнятий Верховною Радою Української РСР 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
9. Кобзарев Ф. М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития / Кобзарев Ф. М. – М. : Московский психолого-социальный институт, 2002. – 80 с.
10. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.
11. Бородин И. Л. Административно-юрисдикционный процесс : монография / И. Л. Бородин. – К. : Алерта, 2007. – 184 с.