

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Дмитро Приймаченко,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри
адміністративного та митного права
Академії митної служби України

УДК 339.543:351.73(477)

Щодо вад правової регламентації провадження у справах про порушення митних правил

Узагальнення матеріалів практичної діяльності митних органів свідчить про зростання їхньої ролі як правоохоронного органу. Завдання боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, зафіксоване п. 10 ст. 11 Митного кодексу України (далі – МК України) [1], набуває дедалі більшого значення. Підвищується ефективність адміністративно-юрисдикційної діяльності посадових осіб митної служби України. Не в останню чергу це пов'язано з покращенням якості правового регулювання порядку притягнення до адміністративної відповідальності за митні правопорушення. Водночас варто відзначити непоодинокі випадки порушення вимог процесуальних норм, які допускаються посадовими особами митних органів при здійсненні провадження у справах про порушення митних правил, насамперед через неврегульованість низки питань.

Посилення митними органами боротьби з митними правопорушеннями, в першу чергу за рахунок використання всіх наданих законом адміністративно-примусових засобів, обумовлюють актуальність і важливість ґрунтовних досліджень широкого кола питань, пов'язаних із притягненням до адміністративної відповідальності за митні правопорушення. Підготовка обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення провадження у справах про порушення митних правил має не тільки теоретичне, а й практичне значення. Особливої актуальності це питання набуває у зв'язку з підготовкою нової редакції МК України [2], що активно здійснюється фахівцями Державної митної служби України із залученням широкого кола зацікавлених осіб, насамперед представників суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Метою пропонованої статті є аналіз статей МК України, які визнача-

Щодо вад правової регламентації провадження...

ють порядок притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил з метою встановлення прогалини у правовій регламентації провадження у справах про порушення митних правил та формулювання пропозицій щодо їх усунення.

У розділі XIX «Провадження у справах про порушення митних правил» містяться процесуальні норми, які визначають порядок здійснення провадження у справах про порушення митних правил. Порівняно з редакцією МК України 1991 р. чинний кодекс зробив крок уперед до підвищення рівня правового регулювання правоохоронних відносин за участі митних органів. Такою, відносно детальною, регламентацією діяльності посадових осіб митних органів законодавець намагався забезпечити чітке виконання вимог митного законодавства, своєчасний, всебічний, повний та об'єктивний розгляд і вирішення адміністративної справи та мінімізувати можливість зловживань при притягненні до адміністративної відповідальності за митні правопорушення. Проте в досліджуваному розділі є дискусійні, суперечливі моменти, на які слід звернути увагу та в подальшому їх усунути.

Загальновідомим є те, що завдання, які висуваються перед суб'єктами будь-якої діяльності, визначають її зміст і спрямованість. Під цим кутом зору вважаємо неприпустимим відсутність у галузевому кодексі законодавчо визначених завдань провадження у справах про порушення митних правил. Існування в кодексі посилкової статті (ст. 357 МК України) не виправляє ситуації. Звичайно, можна погодитися, що завдання провадження у справах про порушення митних правил збігаються із завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення, але тоді ставиться під сумнів основний аргумент розміщення адміністративно-деліктних норм у МК України – специфіка суспільних

відносин у сфері митно-правового регулювання. Якщо законодавець не вдасться до створення єдиного кодифікованого акта, який установлював би адміністративну відповідальність за всі без винятку адміністративні правопорушення, зокрема й порушення митних правил, то в МК України потрібно визначити завдання досліджуваного провадження.

Стаття 358 МК України містить норму, згідно з якою справа про порушення митних правил вважається розпочатою від моменту складення протоколу про порушення митних правил. З приводу цього варто зазначити таке: по-перше, в аспекті юридичної термінології справа вважається порушеною, а розпочатим може бути лише провадження, по-друге, за такої конструкції правової норми на якій підставі посадові особи митного органу можуть здійснювати, наприклад, такі процесуальні дії, як адміністративне затримання громадянина (ст. 374 МК України) чи його доставлення. Гадаємо, що моментом порушення справи варто вважати не тільки складання протоколу про порушення митних правил, а й складання будь-якого з протоколів процесуальних дій.

У МК України законодавчо не визначено обставин, за наявності яких не може бути складено протокол і розпочато провадження у справах про порушення митних правил. Відсутність переліку таких обставин у галузевому кодексі змушує правозастосовний орган звертатися до ст. 247 КУпАП України. Застосовуючи ст. 247 КУпАП України, посадова особа митного органу в черговий раз мусить керуватися ст. 357 МК України. До цієї ж статті потрібно звертатися для вирішення питання щодо виду постанови, яку слід виносити за наявності обставин, що виключають провадження у справах про порушення митних правил. Використання аналогії дозволяє припустити, що в такій ситуації необхідно виносити постанову

про закриття провадження у справі (п. 3 ст. 391 МК України).

У МК України (ст. 360) здійснено спробу визначити перелік приводів і підстав для порушення справи про порушення митних правил, яку можна визнати не зовсім вдалою. Як впливає зі змісту цієї статті, законодавець отожднює поняття «приводи» та «підстави», що є помилковим. Так, справа порушується за наявності відповідних приводів і підстав. Але під приводами для порушення справи треба вважати всі джерела, з яких посадові особи митних органів отримують інформацію про скоєне порушення митних правил, що зобов'язує їх прийняти рішення розпочати провадження. А коментована стаття містить перелік ніяк не всіх джерел інформації, наприклад такого, як повідомлення та заяви громадян. Підставою для порушення справи є достатня сукупність відомостей, які вказують на наявність ознак порушення митних правил.

Якщо ж законодавець вирішив законодавчо закріпити приводи і підстави для порушення справи про порушення митних правил, то було б доцільно все ж таки їх розмежувати і зробити перелік приводів відкритим. Крім того, в цьому випадку логічно вірним було би доповнити МК України статтею, яка передбачала би дії посадових осіб митних органів, що їх вони мають право вчиняти для перевірки інформації про підготовку або скоєння митного правопорушення для порушення адміністративної справи.

Аналізуючи ст. 363 МК України (Протокол про порушення митних правил), можемо відзначити, що приписи, які в ній містяться, в цілому відповідають загальновикористовуваним в адміністративному законодавстві. Але й вона потребує корегування. У ч. 2 ст. 363 МК України серед переліку даних, що їх повинен містити протокол про порушення митних правил, відсутні вимоги про наявність пояснень особи, яка притягається до

відповідальності, хоча в затвердженій підзаконним нормативним актом формі цього процесуального акта відповідна графа присутня [3]. У проведенні цієї процесуальної дії потребує уточнення статус свідка. За умови, що під час складання протоколу були присутні свідки, вони не тільки мають право його підписати (ч. 3 ст. 363 Кодексу), а зобов'язані це зробити. Вважаємо, що цьому учаснику провадження також слід надати право на письмове викладення своїх свідчень.

Аналізована стаття не містить механізму ознайомлення особи, щодо якої складено протокол про порушення митних правил (за умови її відсутності під час проведення цієї процесуальної дії), ні з його змістом, ні про час і місце розгляду справи. Тому ч. 8 цієї статті слід викласти в такій редакції, яка передбачала би можливість надіслання другого примірника протоколу про порушення митних правил не тільки особі, яка відмовилася його отримати, а й особі, яка була відсутня під час його складання.

Зміст ст. 364 МК України не в повному обсязі відповідає назві цієї статті («Провадження у справі про порушення митних правил за матеріалами, одержаними від інших правоохоронних органів»). Стаття встановлює порядок дій тільки в разі закриття кримінальної справи про контрабанду. А якщо матеріали про порушення митних правил передаються до митного органу чи суду від інших правоохоронних органів, наприклад, від податкової міліції? Законодавцеві треба визначитись: або назву статті привести у відповідність до її змісту, або доповнити саму статтю відповідними приписами.

МК України передбачає застосування такого заходу забезпечення провадження у справах про порушення митних правил як адміністративне затримання (ст. 374 МК України). Адміністративному затриманню має передувати здійснення такої проце-

Щодо вад правової регламентації провадження...

суальної дії, як доставляння порушника. Ні МК України, ні КУпАП України не встановлюють повноважень митних органів щодо застосування цього заходу забезпечення провадження. З огляду на припис ст. 19 Конституції України щодо зобов'язання державних органів діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом, посадові особи митних органів практично не можуть здійснити адміністративне затримання, якщо порушення митних правил учиняється поза місцем розташування митного органу.

Вважаємо, що ч. 3 ст. 374 МК України, яка передбачає можливість надання військовослужбовцями та працівниками органів внутрішніх справ допомоги посадовим особам митних органів, які здійснюють адміністративне затримання, в разі вчинення опору або спроби втечі з місця події не має практичного значення. Адже, з одного боку, посадові особи митних органів мають право самостійно застосувати спеціальні засоби, зокрема для затримання правопорушників, припинення фізичного опору тощо, а з іншого – отримання такої допомоги буде ускладнене процедурою погодження спільних дій на кількох організаційно-правових рівнях. Крім того, положення цієї статті опосередковано суперечить ст. 51 МК України, відповідно до якої забезпечення законності та правопорядку у зоні митного контролю покладається на митні органи, та вимогам ст. 52 МК України щодо порядку перебування в зоні митного контролю осіб, які не є посадовими особами митних органів.

Стаття 375 МК України містить вичерпний перелік процесуальних дій, що провадяться не тільки з метою отримання доказів, необхідних для правильного (досить спірне формулювання. – *Прим. авт.*) вирішення справи, як про це зазначається в ч. 1, а й із метою забезпечення провадження у справах про порушення митних правил. Вичерп-

ність переліку процесуальних дій означає, по-перше, що адміністративне затримання не є процесуальною дією; по-друге, неможливість провадження посадовими особами митних органів у межах провадження у справах правопорушення митних правил таких дій, як-то: опитування особи, яка притягається до відповідальності, свідків, доставляння, особистого огляду, огляду товарів, транспортних засобів, ручної поклажі та багажу.

Зі змісту ст. 378 МК України випливає, що посадові особи митних органів можуть проводити таку процесуальну дію як митні обстеження лише щодо юридичних осіб. Водночас аналіз практики діяльності митних органів свідчить про потребу в митному обстеженні транспортних засобів, які належать громадянам, і неможливість його проведення через відсутність нормативної підстави.

У МК України таку визначальну стадію провадження як розгляд справи, регламентовано недостатньо детально: не вирішено питань, пов'язаних з підготовкою справи до розгляду, не встановлено порядку розгляду, не визначено переліку обставин, що підлягають з'ясуванню в розгляді справи, не передбачено можливості формулювання пропозицій з усунення причин та умов, що сприяли вчиненню порушення митних правил. Така фрагментарність знову обумовлює використання посилкової статті МК України (ст. 357).

Чергова прогалина в регламентації діяльності митних органів щодо притягнення до адміністративної відповідальності пов'язана з її процесуальною підставою – постановою у справі про порушення митних правил. МК України не визначає ані її змісту, ані порядку оголошення та доведення її до відома зацікавлених осіб.

Отже, більшість проблемних питань, що виникають у процесі діяльності митних органів, пов'язаної з притягненням до адміністративної відпові-

дальності за порушення митних правил, обумовлено значною кількістю суперечностей і прогалин у нормативній регламентації відповідних деліктних відносин. Безсумнівно, чинний МК України вивів стан правової регламентації порядку притягнення до адміністративної відповідальності на якісно новий рівень порівняно з його попередньою редакцією. Кодекс містить низку положень, що вирізняються ґрунтовністю й доцільністю та є новими для адміністративно-деліктного законодавства, але цього явно недостатньо.

Свого часу було запропоновано принаймні два способи усунення хиб, які виникли у правовій регламентації адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів: або внесення змін і доповнень до чинного МК України; або норми матеріального права, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення митних правил, і процесуальні норми, що визначають порядок притягнення до адміністративної відповідальності за митні правопорушення, повинні бути викладені в єдиному кодифіко-

ваному акті, яким міг би бути Кодекс України про адміністративні проступки, проект якого активно обговорювався. Предметом правового регулювання цього Кодексу буде порядок застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення у сфері публічного управління, зокрема за порушення митних правил. Вважаємо, що саме такий крок найбільш повно сприятиме підвищенню регулятивного впливу адміністративно-деліктних норм на відповідні суспільні відносини.

Розробники проекту нової редакції МК України обрали перший шлях. Матеріальні та процесуальні норми, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення митних правил і регламентують провадження у справах про порушення митних правил, традиційно було розміщено в галузевому кодексі, який за суттю і змістом має інший предмет правового регулювання – відносини, що виникають з організацією та здійсненням переміщення предметів через митний кордон, тобто митними процедурами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Митний кодекс України* // Відомості Верховної Ради України.— 2002.— № 38–39.— Ст. 288.
2. *Проект Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України»* (реєстр. № 2778) // [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. *Про затвердження форм процесуальних документів у справах про порушення митних правил: затверджено наказом Державної митної служби України від 21 квітня 2003 р. № 261* // [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Приймаченко Д. В. Щодо вад правової регламентації провадження у справах про порушення митних правил

У статті здійснено аналіз норм чинного Митного кодексу України, які визначають порядок притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил. Установлено прогалини у правовій регламентації провадження у справах про порушення митних правил та сформульовано пропозиції з їх усунення.

Ключові слова: митне законодавство, митні органи, провадження у справах про порушення митних правил.

Щодо вад правової регламентації провадження...

Приймаченко Д. В. Отноительно недостатков правовой регламентации производства по делам о нарушении таможенных правил

В статье осуществлен анализ норм действующего Таможенного кодекса Украины, которые определяют порядок привлечения к административной ответственности за нарушения таможенных правил. Установлены пробелы в правовой регламентации производства по делам о нарушении таможенных правил и сформулированы предложения, направленные на их устранение.

Ключевые слова: таможенное законодательство, таможенные органы, производство по делам о нарушении таможенных правил.

Przymachenko D. Defects of legal regulation of proceedings in violation of customs rules

The analysis of norms of the operating Custom code of Ukraine, which determine the order of bringing in to administrative responsibility for violations of customs regulations, is carried out in the article. Blanks in legal regulation of production in matters about violation of customs regulations are set and suggestions, directed on their removal, are formulated.

Key words: customs legislation, custom organs, production in matters about violation of customs regulations.