

УДК 351.713

## ЗАВДАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ЗА МИТНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

**Людмила БАТАНОВА,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри морського та митного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### SUMMARY

Article considers the tasks of proceedings on administrative offenses, set forth in article 245 of the Code of Ukraine on Administrative Offences, and a detailed task analysis of proceedings on violation of customs regulations, stipulated in paragraph 1 of Article 486 of the Customs Code of Ukraine. Identified and analyzed the problematic issues of procedural consolidation tasks during of proceedings on violation of customs regulations.

**Key words:** of proceedings on administrative violations, of proceedings on violation of customs regulations, task of proceedings on violation of customs regulations, stage of the of proceedings on violation of customs regulations.

### АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено розгляду завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення, закріплених у ст. 245 КУпАП, та детальному аналізу завдань провадження у справах про порушення митних правил, передбачених п. 1 ст. 486 МК України. Визначено та проаналізовано проблемні питання процесуального закріплення завдань під час провадження у справах про порушення митних правил.

**Ключові слова:** провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження у справах про порушення митних правил, завдання провадження у справах про порушення митних правил, стадії провадження у справах про порушення митних правил.

**Постановка проблеми.** Правоохоронний напрям роботи – один з основних у діяльності митних органів (до 1 березня поточного року – органів доходів і зборів)<sup>1</sup>, оскільки згідно з п. 10 ст. 544 Митного кодексу України (далі – МК України) запобігання і протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України є одним з основних завдань зазначених органів. Крім того, ці органи забезпечують правильне застосування, неухильне дотримання й запобігання невиконанню вимог законодавства з питань державної митної справи (п. 1 ст. 544 МК України).

Під час здійснення правоохоронної діяльності митниці застосовують різноманітні за своїм змістом і характером заходи примусового характеру, зокрема й застосування адміністративних стягнень за факти скоєння порушень митних правил. Цьому процесу передують ряд послідовних і взаємопов'язаних дій, які використовуються під час провадження у справах про порушення митних правил.

Нині діючий МК України від 13 березня 2012 р., порівняно з попереднім МК України від 11 липня 2002 р., визначає та нормативно закріплює завдання проваджен-

ня у справах про порушення митних правил, однак у практичній діяльності посадових осіб митниць виникає чимало проблем, пов'язаних з їх виконанням. Тому порушені в цій статті питання викликають підвищену зацікавленість як із боку вчених-теоретиків із митного права, так і практичних працівників митних органів. За таких обставин важливого значення набуває не лише визначення, а й практична реалізація завдань провадження у справах про порушення митних правил, що надасть змогу максимально використати ефективність зазначеного процесуального напрямку діяльності митних органів з урахуванням специфіки зазначеного різновиду провадження у справах про адміністративні правопорушення.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблемні питання виконання завдань провадження у справах про порушення митних правил не отримали достатньої уваги з боку фахівців із митного права, не стали предметом комплексних наукових досліджень у цій галузі права. На нашу думку, одним із «виправдовувальних» факторів може стати те, що закріплення на нормативному рівні завдань провадження у справах про порушення митних правил відбулося в Митному кодексі України в редакції 2012 р. До цього як теоретики, так і практичні працівники користувалися тими завданнями, які зазначені у ст. 245 «Завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення» Кодек-

<sup>1</sup> У зв'язку з відновленням діяльності Державної митної служби та Державної податкової служби України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів» від 01.03.2014 р. № 67 (Урядовий кур'єр від 12.03.2014 р. № 45).

су України про адміністративні правопорушення. Тому під час розгляду цього питання ми врахували позиції вчених-адміністративістів – фахівців з адміністративно-деліктного права, зокрема, це роботи Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Д.П. Калаянова, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, О.І. Миколенка, Д.В. Приймаченка та інших. Однак слід стверджувати, що проблемні питання реалізації завдань провадження у справах про порушення митних правил залишилися поза належною увагою науковців.

**Мета статті** – визначити основні проблеми реалізації завдань провадження у справах про порушення митних правил як різновиду провадження у справах про адміністративні правопорушення, схарактеризувати їх зміст та визначити особливості їх процесуального закріплення.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення всіх суб'єктів провадження у справах про порушення митних правил правовими можливостями, достатніми для реалізації ними своїх процесуальних прав та обов'язків, сприяє зміцненню режиму законності в митно-правовій сфері, слугує важливим чинником виконання завдань адміністративного провадження, зумовлює необхідність поглиблення демократичних тенденцій та інтеграційних процесів у міжнародних відносинах [1, с. 5].

Дослідження завдань провадження у справах про порушення митних правил, на наш погляд, повинне здійснюватися перш за все з урахуванням досліджень, які проводились у межах науки адміністративного права з урахуванням положень Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Відповідно до ст. 1 КУпАП завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [4].

Дана норма, на думку І.Л. Бородіна, дає сумарну характеристику всього кола об'єктів протиправного посягання адміністративного проступку. Крім того, вона орієнтує правоохоронні органи не лише на застосування доказів примусу до правопорушників, а й на активну виховну та профілактичну роботу, підвищення рівня свідомості громадян, їхню участь у боротьбі за недопущення правопорушень [2, с. 105].

Кодекс України про адміністративні правопорушення не обмежується лише завданнями зазначеного кодифікованого акта, а й у ст. 245 визначає також завдання провадження у справах про адміністративні право-

порушення: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [4].

Викладені в нормі завдання пов'язані з реалізацією конституційного принципу законності. Крім того, провадження у справі про адміністративне правопорушення (проступок) має забезпечувати точне застосування матеріальних і процесуальних норм. Відступати від установлених законом приписів про адміністративну відповідальність за проступки не можна. Уповноважені органи й посадові особи мають право застосовувати заходи впливу лише в межах своєї компетенції, в повній відповідності до закону [2, с. 105].

Діючий Митний кодекс майже продублював положення ст. 245 КУпАП, проте з деякими уточненнями визначив у ч. 1 ст. 486, що завданнями провадження у справах про порушення митних правил є такі:

- 1) своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи;
- 2) вирішення її з дотриманням вимог закону;
- 3) забезпечення виконання винесеної постанови;
- 4) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню порушень митних правил;
- 5) запобігання таким правопорушенням [5].

Визначаючи завдання провадження у справах про порушення митних правил, на наш погляд, необхідно звернути на декілька принципових моментів:

а) законодавець ставить за мету перш за все їх неухильне виконання в кожній порушеній справі без винятку;

б) перелік цих завдань є вичерпним, тому орган або посадова особа, які є учасниками провадження в цих категоріях справ, зобов'язані виконувати вимоги законодавця, які закріплені у формі завдань провадження;

в) виходячи навіть із назви ст. 486 МК України «Завдання та зміст провадження у справі про порушення митних правил», то виконання цих завдань повинно відбуватися на всіх стадіях провадження без винятку, оскільки ч. 2 ст. 486 МК України визначає зміст провадження, що включає в себе виконання процесуальних дій, зазначених у ст. 508 МК України, розгляд справи, винесення постанови та її перегляд у зв'язку з оскарженням (внесенням подання прокурора).

У зв'язку з вищенаведеним можемо дійти висновку, що законодавча вимога, яка міститься в реалізації завдань провадження у справах про порушення митних правил, повинна бути виконаною і, на наш погляд, мати відповідне процесуальне закріплення.

Спробуємо розглянути деякі проблемні питання процесуального закріплення завдань під час провадження у справах про порушення митних правил.

Своєчасність передбачає дотримання процесуальних строків, зокрема наступних:

– строків накладення адміністративних стягнень (6 місяців із моменту вчинення порушення митних правил, а під час скоєння триваючого правопорушення з моменту його виявлення зазначений строк може бути зменшений до 3 місяців у разі закриття кримінального провадження, проте за наявності в діях правопорушника ознак порушення митних правил);

– строків розгляду справи (справа про порушення митних правил розглядається у 15-денний строк із дня отримання посадовою особою органу доходів і зборів або судом (суддею) матеріалів, необхідних для вирішення справи);

– строків розгляду скарги або подання прокурора.

Усебічність зобов'язує орган або посадову особу дослідити всі факти й обставини скоєння порушення митних правил, які мають значення для вирішення справи.

Повнота з'ясування обставин кожної справи досягається за рахунок використання всіх процесуальних дій, які містяться у ст. 508 МК України, а саме:

1) складення протоколу про порушення митних правил;

2) опитування осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, свідків, інших осіб;

3) витребування документів, необхідних для провадження у справі про порушення митних правил, або належним чином завірених їх копій чи витягів із них;

4) тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів, зазначених у п. 3 ст. 461 МК України, та документів на них;

5) митне обстеження;

6) пред'явлення товарів, транспортних засобів і документів для впізнання;

7) експертиза;

8) взяття проб і зразків для проведення дослідження (аналізу, експертизи) [5].

Об'єктивність досягається за рахунок неупередженого ставлення до фактів та обставин, що з'ясовані під час провадження, та неупередженого ставлення до особи, що притягується до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, тобто перш за все – гуманного ставлення до правопорушника, оскільки Конституція України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [3]. Зазначене конституційне положення виражає систему поглядів, які визнають цінність людини як особистості, її права на повноцінний розвиток, що є нормою відносин між людьми в цивілізованому суспільстві.

Друге завдання провадження у справах про порушення митних правил – вирішення його з дотриманням вимог закону свідчить про те, що дотримання законності повинне відбуватися не лише під час розслідування

справи, а й на стадії розгляду справи по суті та винесення постанови.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на засадах суворого додержання законності і принципів презумпції невинуватості, згідно з якою особа, що притягується до адміністративної відповідальності, вважається невинуватою до тих пір, доки протилежне не буде доведено й зафіксовано в установленому законом порядку [6, с. 219].

Зазначена стадія провадження, як правило, поділяється на три етапи: підготовка справи до слухання, слухання справи та винесення постанови.

На етапі підготовки до слухання слід враховувати положення ст. 278 КУпАП: орган (посадова особа) під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішує такі питання:

1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи;

2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;

3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;

4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;

5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників та адвоката [4].

На другому етапі необхідно керуватися ст. 489 МК України, згідно з якою посадова особа під час розгляду справи про порушення митних правил зобов'язана з'ясувати наступне: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують та/або обтяжують відповідальність, чи є підстави для звільнення особи, що вчинила правопорушення, від адміністративної відповідальності, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [5].

Третій етап визначає види постанов у справі: про накладення адміністративного стягнення, про проведення додаткової перевірки та про закриття справи.

Наступне завдання – забезпечення виконання винесеної постанови. Митні органи (органи доходів і зборів) України беруть участь у виконанні винесеної постанови не лише у випадках, коли вона винесена цим органом (у випадках винесення попередження й добровільної сплати штрафу), а й на стадії митного розслідування, коли посадові особи митниць мають право тимчасово вилучати товари, транспортні засоби комерційного призначення й документи, тим самим створюючи доказову базу у справі. При цьому відповідно до ч. 3 ст. 511 МК України в разі вчинення порушення митних правил особою, яка не має в Україні постійного місця проживання або адреси, допускається вилучення товарів, транспортних засобів у кількості,

необхідній для забезпечення стягнення штрафу або вартості товарів, транспортних засобів.

Четверте завдання – виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню порушень митних правил. Виконання цього завдання полягає у виконанні положень, що містяться у ст. 282 КУпАП, де передбачено, що орган (посадова особа), який розглядає справу, встановивши причини й умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, вносить у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадову особу), який вніс пропозицію [4].

Внесення пропозицій щодо усунення причин та умов переважно нехтується не лише юрисдикційними органами під час розгляду справи, а й тими, хто зобов'язаний усунути причини й умови, що сприяли вчиненню порушень митних правил. Здебільшого названа інформація готується поверхнево, без відповідної системи звітності, або не готується взагалі. Така ситуація обумовлена також тим, що в діючих законодавчих актах відсутня відповідальність за несвоєчасне або взагалі невиконання пропозицій про усунення причин та умов, що сприяли вчиненню порушень митних правил. Таким чином, органи адміністративної юрисдикції не мають дієвого механізму юридичного впливу на тих осіб, які зобов'язані слідкувати за дотриманням вимог митного законодавства.

Останнє завдання полягає в запобіганні таким правопорушенням, тобто мова йде про профілактичний напрям роботи митних органів (органів доходів і зборів). Відповідно до ст. 6 КУпАП органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх учиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості й дисципліни, суворого додержання законності. Ч. 2 ст. 6 уповноважує органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації забезпечувати, відповідно до Конституції України, додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян координувати на своїй території роботу всіх державних і громадських органів щодо запобігання адміністративним правопорушенням, керувати діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів, покликаних вести боротьбу з

адміністративними правопорушеннями. Таким чином, митниці є центральною ланкою профілактики порушень митних правил, тому позитивним результатом профілактичної діяльності є використання різних її форм, оптимальне поєднання яких забезпечить належний рівень ефективності цього виду діяльності.

**Висновки.** На нашу думку, виконання завдань провадження у справах про порушення митних правил є обов'язковим у кожній справі про порушення митних правил – це є законодавчою вимогою. Кожне з цих завдань не можна вважати обов'язковим або факультативним під час їх реалізації. Однак процесуальне оформлення у зв'язку з їх виконанням є різним – від прямо передбачених у МК України та КУпАП процесуальних документів до тих, що постають зі змісту процесуальних норм, які регламентують провадження у справах про порушення митних правил. Якщо перші чотири завдання провадження можуть бути процесуально відображені у протоколах, які складаються за результатами проведення процесуальних дій, винесеними постановами у справі під час розгляду або подання скарги чи внесення подання у справі, внесеними пропозиціями про усунення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушень тощо, то останнє завдання чітко визначеного документа не має. Тому вважаємо за доцільне в новому Адміністративно-процесуальному кодексі визначити єдиний перелік завдань проваджень у всіх адміністративних справах, незважаючи на їх галузеву належність, та визначити процесуальний порядок їх виконання й закріплення.

### Список використаної літератури

1. Адміністративно-правове забезпечення прав фізичних осіб у провадженні у справах про порушення митних правил : монографія / Д.В. Приймаченко, О.В. Бурцева. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. – 272 с.
2. Бородин І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : монографія / І.Л. Бородин. – К. : Алерта, 2007. – 184 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий Верховною Радою Української РСР 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
5. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44-45, 46-47, 48. – Ст. 552.
6. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богущкий та ін. ; За заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.