

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

МУДРОВ Андрій Анатолійович

УДК 35.078.1 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРИМУСОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ
МИТНИХ ОРГАНІВ ТА ПОРЯДОК ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право



АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2013

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
ДОДІН Євген Васильович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
завідувач кафедри морського та митного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
КАЛАЙНОВ Дмитро Петрович,
Одеський національний морський університет,
завідувач кафедри кримінального
та адміністративного права:

кандидат юридичних наук
ДУКОВА Наталія Миколаївна,
Південна митниця, провідний
інспектор відділу митних платежів

Захист відбудеться « 1 » жовтня 2013 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2

Автореферат розісланий « 10 » серпня 2013 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Запровадження в Україні економічних відносин ринкового типу об'єктивно активізувало розвиток державної митної справи, залучення до участі в ній фізичних та юридичних осіб, формування значного за обсягом, різноманітного за змістом митного законодавства, що, у свою чергу, обумовило появу та поглиблює збільшення кількості порушень установлених принципів і відповідну реакцію на них з боку держави в особі її компетентних органів (митних органів) з метою покарання винних, попередження та припинення порушень митних правил шляхом застосування певних примусових заходів. У сучасних умовах зростають роль і значення митних органів не тільки як складової частини системи органів виконавчої влади, що регулює зовнішньоекономічну діяльність, але і як правоохоронного органу. Крім того, практично будь-яка діяльність у галузі державної митної справи тісно пов'язана з інститутом застосування адміністративного примусу, що обумовлює особливу значущість наукового розгляду цієї теми.

Прийняття нового Митного кодексу України, а також створення Міністерства доходів і зборів України, шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України обумовили необхідність глибокого і всебічного дослідження та з'ясування змісту, правової форми, властивостей і класифікаційних можливостей цього інституту адміністративного права, що, у свою чергу, зумовило важливість теоретичного обґрунтування та внесення науково аргументованих пропозицій та рекомендацій щодо подальшого удосконалення та систематизації законодавства України про заходи адміністративного примусу, що застосовуються митними органами.

Дослідження проблематики застосування заходів адміністративного примусу в державній митній справі науковці та практики обмежували лише розглядом окремих аспектів застосування таких заходів, пов'язаних, в основному, з провадженням у справах про порушення митних правил, акцентуючи при цьому особливу увагу на застосуванні митними органами заходів адміністративної відповідальності. Зазначене свідчить про фрагментарність досліджень інституту адміністративного примусу в державній митній справі, що зобов'язує детально зупинитися на його аналізі та виокремленні специфічних ознак.

Таким чином, дослідження та характеристика адміністративно-правових відносин, які виникають у процесі застосування адміністративного примусу митними органами, на сучасному етапі має важливе значення для розвитку науки адміністративного права та може сприяти розширенню системи захисту прав і свобод людини при розбудові правової держави в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Теоретичні та практичні проблеми дисертації досліджувалися в межах виконання плану науково-дослідної програми Одеської національної юридичної академії на 2006–2010 рр. «Традиції та новачі у сучасній українській державності і правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970) та плану роботи кафедри морського та митного права на 2010 р. «Визначення шляхів підвищення ролі норм морського, митного та інформаційного законодавства для подальшого забезпечення економічної незалежності України у XXI столітті».

Мета та задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу напрямків сучасної державної політики у сфері державної митної справи та норм чинного законодавства України, узагальнення практики їх реалізації визначити особливості реалізації митними органами адміністративно-примусових повноважень, охарактеризувати особливості його правового регулювання та розробити на цій основі науково обґрунтовані пропозиції, рекомендації, спрямовані на удосконалення законодавства щодо форм, методів, заходів та практики їх застосування.

Для досягнення поставленої мети основну увагу було приділено вирішенню таких задач:

визначити стан наукових розробок щодо реалізації митними органами адміністративно-примусових повноважень;

охарактеризувати поняття, зміст та структуру адміністративно-примусових повноважень митних органів;

встановити правові засади надання митним органам адміністративно-примусових повноважень та надати правову оцінку чинним нормативно-правовим актам, які регламентують діяльність митних органів щодо застосування адміністративного примусу у державній митній справі України;

визначити сутність, ознаки та види адміністративно-примусових заходів митних органів;

визначити особливості, умови та порядок реалізації адміністративно-примусових заходів посадовими особами митних органів;

охарактеризувати засоби забезпечення законності при реалізації митними органами адміністративно-примусових повноважень;

надати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правових засад і практики реалізації адміністративно-примусових повноважень митними органами.

Об'єктом дослідження є повноваження митних органів.

Предметом дослідження є адміністративно-примусові повноваження митних органів та порядок їх реалізації.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність методів та прийомів наукового пізнання. В основі методологічної конструкції всієї дисертаційної роботи лежить системний аналіз, який і визначив напрямки дослідження порядку реалізації митними органами адміністративно-примусових повноважень. Використовувалися також окремі методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу сформульовано та поглиблено понятійний апарат, який використовувався у дослідженні [п.п. 1.1, 1.2, 2.1]. Діалектичний метод пізнання дозволив дослідити проблеми, пов'язані з визначенням особливостей застосування митними органами заходів адміністративного попередження, припинення, відповідальності [р. 2]. Формально-юридичний метод було використано для аналізу та з'ясування процесу застосування нормативних актів, які регламентують порядок реалізації адміністративного примусу в державній митній справі [п. 1.3, р. 2]. Структурно-функціональний метод було застосовано для аналізу деяких напрямків роботи органів державної влади щодо забезпечення законності застосування митними органами адміністративно-примусових заходів [р. 3]. Застосування методів моделювання, аналізу та синтезу дозволило сформулювати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

Науково-теоретичною базою дослідження були праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії держави та права, теорії державного управління, адміністративного права і процесу, митного права: А.П. Альохіна, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, Д.М. Бахраха, Л.Р. Білої-Тіунової, В.М. Гарашука, І.П. Голосниченка, Є.В. Додіна, Ю.М. Дьоміна, Н.М. Дукової, І.П. Жилки, Д.П. Калаянова, І.Г. Калетника, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Р.А. Колужного, А.Т. Комзюка, Б.А. Кормича, І.М. Коросташової, А.В. Мазура, Т.О. Мацелик, І.В. Міщенко, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, С.І. Пахомова, П.В. Пашка, Д.В. Приймаченка, В.В. Прокопенка, Н.Г. Салішевої, О.М. Тараненка, Ю.О. Фрицького, М.Г. Шульги, Х.П. Ярмачі та ін.

Нормативною базою дисертації є Конституція України, закони і постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства фінансів України, Державної митної служби України та інших центральних органів виконавчої влади.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практики митної діяльності, а також судова практика.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є першим у вітчизняній адміністративно-правовій та митно-правовій науці монографічним дослідженням адміністративно-примусових повноважень митних органів та порядку їх реалізації. У результаті здійсненого

дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

запропоновано визначення поняття «адміністративно-примусові повноваження митних органів» як застосування митними органами в односторонньому порядку й у випадках, передбачених нормами права, системи певних заходів впливу морального, матеріального, фізичного характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у державній митній сфері шляхом попередження та припинення порушень митних правил, покарання за їх вчинення;

визначено місце адміністративно-примусових заходів у системі адміністративно-правових засобів забезпечення законності в державній митній справі України;

обґрунтовано належність анулювання ліцензій, дозволів, сертифікатів до заходів адміністративної відповідальності;

удосконалено:

перелік заходів адміністративного попередження і заходів адміністративного припинення у сфері державної митної справи шляхом доповнення його: призупиненням дії сертифікату, дозволу; усуненням порушень ліцензійних умов; призупиненням митного оформлення товарів, які містять об'єкти права інтелектуальної власності;

поняття «повноваження митних органів» як закріплених в установленому законодавством порядку прав і обов'язків митного органу щодо здійснення державної митної справи, у т.ч. обов'язку нести юридичну відповідальність за невиконання або неналежне виконання (реалізацію) повноважень;

критерії класифікації повноважень митних органів за: а) їх змістом і способами реалізації; б) видами суб'єктів, що їх використовують; в) режимом застосування;

набули подальшого розвитку:

класифікація адміністративного примусу у митно-правовій сфері на заходи: адміністративного попередження, адміністративного припинення, адміністративної відповідальності;

положення щодо видів функцій заходів адміністративного примусу;

аргументи щодо впливу громадського контролю, внутрішньо-організаційного контролю, судового контролю та прокурорського нагляду у забезпеченні законності застосування в державній митній справі адміністративно-примусових заходів;

запропоновано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Митного кодексу України.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані у дисертаційному дослідженні положення, узагальнення, висновки та пропозиції мають як загальнотеоретичне, так і прикладне значення для науки адміністративного права і процесу, митного права, правотворчої діяльності та практики діяльності митних органів.

Результати дослідження можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження проблем застосування заходів адміністративного примусу в діяльності митних органів України;

правотворчій діяльності – при підготовці змін і доповнень до Митного кодексу України, інших нормативних актів, які регламентують діяльність митних органів щодо реалізації адміністративно-примусових повноважень у державній митній справі;

правозастосовній діяльності – для удосконалення практичної діяльності посадових осіб митних органів щодо реалізації покладених на них завдань;

навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Митне право», «Особливості провадження у справах про порушення митних правил».

Особистий внесок здобувача. У статті «Нагляд прокуратури за дотриманням законності реалізації митними органами адміністративних повноважень», опублікованій у співавторстві, самостійно підготовлено аналіз правових засад прокурорського нагляду у відповідній сфері та виявлено неузгодженості у нормативному регулюванні, можливі шляхи їх усунення. У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувалися.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження доповідалися та обговорювалися на: 10-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу ОНЮА (м. Одеса, 2007), Всеукраїнській науковій конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 2008), Міжнародному науковому симпозіумі курсантів, студентів та молодих вчених «Актуальні проблеми правового регулювання у сфері реалізації сучасної митної політики» (м. Дніпропетровськ, 2009), Міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 2009), Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми зовнішньоекономічної діяльності та митної справи в умовах глобалізації» (м. Дніпропетровськ, 2010).

Публікації. Основні теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення в 11 публікаціях, 6 із яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку.

Структура дисертації обумовлена метою дослідження і складається із вступу, 3 розділів, 10 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 195 сторінок, із них 168 сторінок основного тексту. Список використаних джерел міститься на 27 сторінках і налічує 236 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено її зв'язок з науковими планами та програмами, мету і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача у їх одержанні, наведено відомості щодо апробації та публікації результатів дослідження.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади адміністративно-примусових повноважень митних органів» містить три підрозділи, в яких здійснено аналіз стану наукових досліджень щодо реалізації митними органами адміністративно-примусових повноважень, досліджено питання щодо визначення структури категорії «адміністративно-примусові повноваження», їх класифікації та правових підстав надання адміністративно-примусових повноважень митним органам.

У підрозділі 1.1. *«Стан наукових досліджень адміністративно-примусових повноважень митних органів»* проаналізовано становлення інституту адміністративного примусу в державній митній справі. Виявлено, що за радянських часів дослідження науковців хоча і мали політико-ідеологічний відтінок, але серед них особливу цінність являють собою роботи, в яких розглядалися питання: державного управління у сфері митної справи; відповідальності за порушення митних правил; міжнародної боротьби з контрабандою. Для сучасного періоду наукових досліджень, коли порушення митних правил набули транснаціонального та транскордонного характеру, актуальними є питання: визначення специфіки інституту адміністративного примусу у митній сфері (С.В. Ківалов, Т.О. Коломосьц, Д.В. Приймаченко); проблематики правового регулювання примусових повноважень митних органів (Є.В. Додін, В.В. Прокопенко); забезпечення законності при реалізації митними органами заходів адміністративного примусу (О.М. Тараненко, І.П. Жилка).

Підкреслено, що митні органи застосовують адміністративно-примусові повноваження при реалізації низки покладених на них функцій. У Концепції реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» виокремлено шість базових функцій митної служби: економіко-регуляторна; фіскальна; інформаційно-статистична; міжнародно-комунікаційна; контрольно-організаційна; захисна. Доведено, що значний

арсенал застосування адміністративно-примусових заходів припадає на реалізацію контрольно-організаційної та захисної функцій. Водночас, примусові заходи, хоча і не в такій кількості, митні органи застосовують при виконанні економіко-регуляторної, фінансової, інформаційно-статистичної та міжнародно-комунікаційної функцій.

У *підрозділі 1.2. «Поняття, зміст та структура адміністративно-примусових повноважень митних органів»* досліджено правові категорії «повноваження», «компетенція», їхнє співвідношення. Підкреслено, що в юриспруденції категоріальне сприйняття здійснюється у межах теорії держави та права, загальне визначення повноважень органів виконавчої влади – адміністративним правом, а конкретних органів, або їхньої системи і структури – відповідними галузевими науками, зокрема, митним правом.

Аналіз різних варіантів тлумачення поняття «повноваження» в юриспруденції, деяких інших гуманітарних науках дозволив надати авторське визначення повноважень митного органу – це закріплені в установленому законодавством порядку права і обов'язки щодо здійснення державної митної справи, у т.ч. обов'язку нести відповідальність за невиконання або неналежну реалізацію (виконання) повноважень.

Доведено, що повноцінне розкриття повноважень митних органів не є можливим без здійснення відповідної класифікації, яку запропоновано на підставі трьох критеріїв: а) за їх змістом і способами реалізації; б) за видами суб'єктів, що їх використовують; в) за режимом застосування.

У *підрозділі 1.3. «Правові підстави адміністративно-примусових повноважень митних органів»* акцентовано увагу на аналізі нормативно-правових актів, що регулюють застосування адміністративно-примусових заходів митними органами. Звернено увагу на різноманіття правових актів, що регулюють порядок застосування адміністративно-примусових повноважень митними органами, серед яких як національні, так і міжнародні правові акти: Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП, Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин, Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур тощо.

Основним нормативно-правовим актом, яким закріплюються повноваження митних органів, є Митний кодекс України (далі – МК України), а окремі повноваження закріплено і в інших кодексах: Кодексі України про адміністративні правопорушення (в частині, не врегульованій МК України); Податковому кодексі України (повноваження митних органів щодо стягнення податку на додану вартість, акцизного податку). Визначено, що застосування повноважень митними органами передбачається у низці інших Законів, що регулюють окремі аспекти здійснення митної справи або належать до інших галузей і лише частково визначають роль митних

органів («Про ветеринарну медицину», «Про гуманітарну допомогу», «Про ввезення, вивезення та повернення культурних цінностей» тощо) та підзаконних актів різної юридичної сили (Указах Президента України, Постановах Уряду України, наказах Міністерства фінансів України, Міністерства доходів і зборів України, міжвідомчих нормативних актах, організаційно-розпорядчих актах митниць тощо).

Доведено, що розгалужена система нормативного закріплення повноважень митних органів сприяє відсутності прозорості діяльності цього державного органу і тому певна систематизація та окреме виділення правового забезпечення повноважень митних органів мали б позитивні наслідки і сприяли б розвитку правового суспільства.

Розділ 2 «Система видів адміністративно-примусових повноважень митних органів» складається з трьох підрозділів, в яких надається характеристика заходів адміністративного примусу.

У підрозділі 2.1. «Характеристика повноважень митних органів при реалізації заходів адміністративного попередження» аналізується сутність заходів адміністративного попередження, що застосовують митні органи, та виокремлюються такі ознаки цих заходів: 1) метою є забезпечення законності порядку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, осіб через митний кордон України; 2) можуть застосовуватися до переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України в момент такого переміщення, або після переміщення через митний кордон держави; 3) фактичні підстави для застосування заходів визначено нормами митного законодавства; 4) супроводжуються обмеженням прав і свобод фізичних і юридичних осіб; 5) їх застосування, як правило, потребує документального оформлення; 6) вони не передбачають правових наслідків, які настають у разі виявлення порушень митних правил та застосування інших заходів примусу; 7) застосовуються у разі відсутності порушень митних правил або інших шкідливих наслідків, які можуть виникнути, якщо їх настання не попередити; 8) їхнє застосування законодавством віднесено до компетенції митних органів України.

Встановлено, що до заходів адміністративного попередження, які застосовуються митними органами, належать: а) перевірка документів та відомостей, які надаються митним органам під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України; б) огляд та переогляд товарів, транспортних засобів, ручної поклажі, багажу (за деякими виключеннями); в) облік товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України; г) усне опитування громадян та посадових осіб підприємств; д) огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, вільних митних зон,

магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи; ж) перевірка обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем; з) проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів; і) направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митному органу; ї) попередній документальний контроль; к) верифікація сертифікатів про походження товару з України; л) застосування засобів забезпечення ідентифікації; м) взяття проб (зразків) товарів для проведення митної експертизи; складання періодичного кваліфікаційного іспиту агентом з митного оформлення. До заходів адміністративного попередження також належать гарантії забезпечення виконання зобов'язань перед митними органами.

У підрозділі 2.2. *«Характеристика повноважень митних органів при реалізації заходів адміністративного припинення»* наголошується на тому, що митні органи у своїй діяльності використовують значний арсенал заходів адміністративного припинення. Правовою основою застосування посадовими особами митних органів заходів адміністративного припинення є МК України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та інші підзаконні акти. Зазначено, що заходи адміністративного припинення можуть застосовуватись як самостійно (переогляд товарів, які переміщуються через митний кордон), так і з іншими заходами адміністративного примусу, зокрема з адміністративними стягненнями.

Визначено, що до заходів адміністративного припинення належать: 1) загальні заходи адміністративного припинення (застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб): а) призупинення дії сертифікату, дозволу; б) усунення порушень ліцензійних умов; в) призупинення митного оформлення товарів, які містять об'єкти права інтелектуальної власності; г) проведення спільно з митними органами суміжних держав спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення й припинення контрабанди та порушень митних правил; 2) спеціальні заходи адміністративного припинення, які застосовуються виключно до фізичних осіб: а) застосування фізичної сили; б) застосування спеціальних засобів; в) застосування вогнепальної зброї; 3) процесуальні заходи адміністративного припинення: а) адміністративне затримання; б) особистий огляд; в) огляд та переогляд товарів; г) тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів і документів;

д) митне обстеження; ж) доставлення правопорушника до службового приміщення митного органу.

У підрозділі 2.3. *«Характеристика повноважень митних органів при реалізації заходів адміністративної відповідальності»* розглянуто особливості передбачених митним законодавством заходів адміністративної відповідальності за вчинення порушень митних правил (попередження, штраф, конфіскація). Визначено, що посадові особи митних органів, до компетенції яких належить розгляд справ про порушення митних правил, мають право накладати лише два види адміністративних стягнень – попередження і штраф.

Визначено, що дискусійним в адміністративному законодавстві є питання щодо віднесення анулювання ліцензій, дозволів на зайняття певним видом господарської діяльності до заходів адміністративних стягнень. Доведено, що анулювання ліцензії на здійснення митної брокерської діяльності, дозволу на відкриття та експлуатацію магазину безмитної торгівлі, на відкриття та експлуатацію митного складу, на відкриття та експлуатацію вільної митної зони, на відкриття та експлуатацію складу тимчасового зберігання, а також сертифіката уповноваженого економічного оператора слід вважати заходами адміністративної відповідальності, коли це анулювання здійснюється на підставі порушення митного законодавства.

Розділ 3 *«Забезпечення законності при застосуванні митними органами заходів адміністративного примусу»* складається з чотирьох підрозділів, в яких досліджено способи забезпечення законності у примусовій діяльності митних органів щодо реалізації та охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, рівності усіх перед законом.

У підрозділі 3.1. *«Громадський контроль за забезпеченням законності при застосуванні митними органами заходів адміністративного примусу»* зазначено, що законодавчого визначення поняття «громадський контроль» поки не існує, хоча декілька законопроектів «Про громадський контроль» було зареєстровано у Верховній Раді України, а потім відхилено. Доведено, що громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво відрізняється від інших видів контролю, що має прояв у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави, їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер.

Виокремлено такі напрямки громадського контролю в діяльності митних органів: 1) встановлення та підтримка офіційних відносин із суб'єктами господарювання (Асоціацією митних брокерів України, Асоціацією міжнародних автомобільних перевізників України, Асоціацією

«Союз оптовиків і виробників алкоголю та тютюну», Українською асоціацією підприємств легкої промисловості, Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація дистриб'юторів і продавців професійного звукового та світлового обладнання, музичних інструментів» тощо); 2) участь в охороні громадського порядку і державного кордону; 3) участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері державної митної справи (створення громадських рад при митних органах); 4) особисті звернення громадян, об'єднань громадян у відповідні митні органи та засоби масової інформації (телефон довіри, особистий прийом громадян тощо); 5) контроль профспілок через свої комітети, різноманітні контрольні комісії тощо за дотриманням санітарних умов і техніки безпеки на робочому місці, вимог трудового законодавства, законодавчих та нормативних актів із питань соціального захисту.

У *підрозділі 3.2. «Внутрішньоорганізаційний контроль за забезпеченням законності при застосуванні митними органами заходів адміністративного примусу»* зазначено, що внутрішньоорганізаційний контроль у митній системі є, насамперед, контролем компетентних органів та їхніх посадових осіб за правомірністю здійснення митної справи співробітниками підлеглих їм органів, установ і посадових осіб, який: по-перше, є обов'язковим елементом управлінської діяльності посадової особи будь-якого рівня стосовно підлеглих їм осіб; по-друге, є одним з елементів митної системи з управління органами нижчого підпорядкування й установами.

Зазначено, що в системі митних органів, на відміну від більшості інших галузей державного управління, для боротьби з порушеннями всередині митної системи, з метою попередження порушення присяги, технологічних схем, посадових інструкцій (службової та виконавської дисципліни), вимог по службі створено підрозділи: підрозділ внутрішньої безпеки і аналітичної роботи та інформаційної розвідки. Встановлено, що повноваження посадових осіб, які виконують специфічні функції внутрішньоорганізаційного контролю, включають значний комплекс прав, що дозволяють втручатися до сфери прав та інтересів працівників митниць (збір конфіденційної інформації, негласне спостереження, проведення переозгляду тощо). Зазначено, що правової регламентації основ використання такого роду повноважень чинним законодавством не передбачено. Акцентовано увагу на невідповідності деяких положень організаційно-розпорядчих актів ДМС України до норм МК України.

У *підрозділі 3.3. «Судовий контроль при застосуванні митними органами заходів адміністративного примусу»* визначено, що суб'єктами судового контролю за законністю діяльності митних органів (та їхніх посадових осіб) є суди загальної юрисдикції.

Узагальнення практики судів щодо вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням митного законодавства, дозволяє виокремити такі їх види: 1) спори, пов'язані з визначенням митної вартості товарів, що імпортуються в Україну; 2) спори, пов'язані з визнанням недійсними рішень митних органів про визначення класифікаційного коду товару за Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності; 3) спори за позовами до митних органів про застосування (незастосування) пільг в оподаткуванні та митному оформленні; 4) спори, пов'язані з видачею податкових повідомлень (на основі проведення камеральних перевірок); 5) спори, що стосуються накладення адміністративних стягнень за порушення митних правил. При цьому зазначено, що практично відсутньою є практика розгляду судами справ щодо застосування митними органами заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення.

У підрозділі 3.4. «Прокурорський нагляд за забезпеченням законності при застосуванні митними органами заходів адміністративного примусу» зазначено, що реалізація митними органами та їх посадовими особами примусових повноважень має владний характер і безпосередньо стосується прав, обов'язків та інтересів осіб і тому має відбуватися при точному, суворому, неухильному дотриманні чинних правових актів. Встановлено, що відповідні галузеві підрозділи прокуратур обласного рівня здійснювали нагляд до кінця 2012 р за додержанням законності щодо порушення кримінальних справ, провадження дізнання митними органами, проведення перевірок, спрямованих на виявлення прихованих від обліку злочинів про контрабанду та фактів порушень митних правил, у підрозділах митних органів, які здійснюють митний контроль та митне оформлення товарів, нарахування і стягнення митних платежів тощо. Із грудня 2012 р. вже на спеціалізованих прокурорів з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері покладається здійснення безпосереднього нагляду за Міністерством доходів і зборів України (у частині оформлення вантажів на митній території України, а також у зонах митного контролю у пасажирських та вантажних поїздах, аеропортах, морських та річкових портах, у ліцензованому автотранспорті, що здійснює пасажирські та вантажні перевезення, крім виконання функцій щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності). У підготовленому і направленому 2 серпня 2013 р. до Венеціанської комісії законопроекті «Про прокуратуру» такий нагляд буде здійснюватися регіональними та місцевими прокуратурами.

Підкреслено, що здійснення прокурорського нагляду за додержанням законності реалізації повноважень митними органами регулюється трьома основними наказами Генерального прокурора 1992, 2000, 2012 рр. Положення перших двох діють у частині, в якій вони не протирічать

нормам третього. Охарактеризовано зміст цих нормативно-правових актів та виявлено низку розбіжностей, які стосуються термінологічних неточностей, двозначних формулювань, наприклад, «забезпечити прокурорський нагляд за додержанням законів ... боротьби з контрабандою, іншими правопорушеннями митних правил». Правознавці використовують поняття «митні правопорушення», яким охоплюються такі делікти як злочини у сфері державної митної справи та порушення митних правил.

ВИСНОВКИ

У **Висновках** сформульовано найбільш суттєві результати й положення дослідження. Наведено теоретичні узагальнення та визначено шляхи удосконалення правового регулювання порядку застосування митними органами адміністративно-примусових повноважень.

1. Повноваження митних органів класифіковано на підставі трьох критеріїв: 1) за їх змістом і способами реалізації: а) по прийняттю імперативних рішень; по збору, аналізу й використанню інформації («вирішує», «встановлює», «дає вказівки»); б) по вивченню ситуації й оцінці пропозицій («запитує», «отримує», «розглядає», «вивчає»); в) контакти і взаємодія з повноваженнями інших суб'єктів («координація», «узгодження», «сприяння»); г) організаційно-інструктивний вплив (консультування, інформування, проведення профілактичної роботи); г) контрольно-оціночний характер («контролює», «перевіряє», «заслуховує», «підводить підсумки», «оцінює», «відміняє», «призупиняє», «вживає заходів відповідальності»); д) інтегровані, включає той або інший набір вищезазначених повноважень («регулює», «забезпечує», «вживає заходів»); 2) за видами суб'єктів, що їх реалізують: а) митниці; б) спеціалізовані митні органи; в) митні пости; 3) за режимом застосування: а) які здійснюються постійно, безперервно; б) які реалізуються в строго визначених випадках або за виняткових ситуацій.

2. Під заходами адміністративного попередження в державній митній справі слід розуміти сукупність способів одностороннього офіційно-владного впливу митних органів, урегульованих нормами митного законодавства, щодо фізичних і юридичних осіб і спрямованих на попередження порушень митних правил, які полягають у недопущенні протиправної поведінки з боку конкретних осіб та в усуненні причин, що сприяють вчиненню порушень митних правил і створення умов, що виключають протиправну поведінку.

3. З огляду на пряму вказівку в нормах МК України щодо розробки та прийняття Міністерством фінансів України відповідних нормативних актів, які деталізують механізм застосування заходів адміністративного

попередження (наприклад, ч. 4 ст. 341 МК України), пропонується привести нормативно-правові акти цього Міністерства у відповідність до норм МК України.

4. Під заходами адміністративного припинення в державній митній справі слід розуміти сукупність способів офіційно-владного впливу митних органів щодо виявлення та примусового припинення протиправних діянь, що мають ознаки порушення митних правил, спрямованих на недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення.

5. Окремі форми митного контролю (огляд та переогляд ручної поклажі і багажу, огляд та переогляд товарів, транспортних засобів, документальні перевірки дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи), переважно, застосовуються митними органами, насамперед як захід адміністративного попередження, а в разі виявлення порушення митних правил – як захід адміністративного припинення.

6. Визнано за доцільне нормативно-правове урегулювання підстав проведення особистого огляду громадян з метою забезпечення конституційного права людини на повагу до її честі, гідності та інших прав, свобод людини і громадянина шляхом розробки та прийняття Урядом України нормативно-правового акта.

7. Під внутрішньо-організаційними засобами забезпечення законності в державній митній справі слід розуміти систему організаційних заходів, яка застосовується з метою контролю компетентних органів та їхніх посадових осіб за правомірністю здійснення державної митної справи співробітниками підлеглих їм органів, установ та посадових осіб.

8. З метою поліпшення внутрішньо-організаційного контролю в митній системі запропоновано: а) запроваджувати нові, ефективні організаційні заходи щодо забезпечення митного органу кваліфікованими кадрами; б) здійснювати постійну профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками митного органу (проведення нарад, індивідуальних співбесід, занять щодо змін митного законодавства, тренінгів на знання посадових інструкцій, технологічних схем тощо); в) організовувати в митному органі виховну роботу з метою формування у посадових осіб митної служби правової свідомості, виховання громадської відповідальності, культури поведінки та свідомої дисципліни; г) застосовувати заохочення до працівників митної служби не тільки у зв'язку із святковими подіями (День української митниці, День Конституції тощо), але й за результатами роботи (за квартал, півріччя, рік); д) здійснювати аналіз та ліквідовувати причини, передумови та обставини, що сприяють вчиненню посадовими особами митної служби України злочинів, дисциплінарних проступків та інших правопорушень.

9. Запропоновано:

1) прийняти Закон України «Про організаційні засади громадського контролю», в якому чітко визначити поняття такого контролю, його принципи, суб'єктів (їх правовий статус) та об'єктів такого контролю, форми та методи здійснення тощо;

2) внести зміни і доповнення до МК України:

а) у зв'язку з відсутністю системи норм МК України щодо застосування адміністративного примусу, яке передбачено главами – 2 (ст.ст. 16–17), 49 (ст.ст. 334, 336–346, 348, 351), 57 (ст.ст. 399–400), 58 (ст. 412), 67 (ст.ст. 458–467), 70 (ст. 507), 71 (ст.ст. 510–511, 513), 82 (ст.ст. 581–584), що ускладнює процедуру його застосування, зосередити всі положення про адміністративний примус у державній митній справі в одній главі (розділі) з відповідною назвою, що дозволить уніфікувати як адміністративно-примусове законодавство, так і адміністративно-примусову діяльність у цій сфері суспільних відносин;

б) внести зміни до ст. 336 МК України, доповнивши її п. 9 такого змісту: «використання інших форм митного контролю, передбачених МК України та іншими законами України з питань державної митної справи» у зв'язку з тим, що не знайшли відображення у цій статті такі форми митного контролю: попередній документальний контроль (п. 42 ст. 4, ст. 319 МК України); верифікація сертифікатів про походження товару з України (ст. 47 МК України); засоби забезпечення ідентифікації (ст. 326 МК України); взяття проб (зразків) товарів для проведення митної експертизи (ст.ст. 357–358 МК України);

в) внести зміни до ст. 4 МК України «Визначення основних термінів і понять», в якій закріпити законодавче визначення поняття «митний огляд», а саме: митний огляд – адміністративна дія щодо фактичної перевірки товарів та транспортних засобів, осіб з метою встановлення законності їхнього знаходження в зоні митного контролю та переміщення через митний кордон України, запобігання прихованому переміщенню товарів, а також визначення у встановленому порядку найменування та коду товару згідно з УКТ ЗЕД, їх вартості та кількості;

г) внести зміни до ст. 342 МК України «Усне опитування громадян та посадових осіб підприємств», у ч. 3 якої зазначено, що у ході усного опитування складається протокол. Робиться висновок, що назва статті має бути без слова «усне», тобто як у назві ст. 342 МК України «Опитування громадян та посадових осіб підприємств», так і у змісті цієї статті слово «усне» має бути виключено або частину 3 цієї статті виключити взагалі;

г) внести зміни до ст. 507 МК України шляхом виключення з її змісту частини 4, яка не відповідає Конституції України, тобто є неконституційним положенням;

д) доповнити главу 69 МК України статтею «Доставлення порушника митних правил» такого змісту:

«1. З метою складення протоколу про порушення митних правил у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено до митного органу.

2. Доставлення порушника до митного органу має бути проведено у можливо короткий строк, який з урахуванням часу доставлення не може тривати більше строку обмеження права особи на свободу, ніж це визначено законом»;

є) внести зміни до ст. 461 МК України «Види адміністративних стягнень за порушення митних правил», в якій передбачити такі адміністративні стягнення за порушення митних правил:

«анулювання ліцензії на здійснення митної брокерської діяльності;

анулювання дозволу на відкриття та експлуатацію магазину безмитної торгівлі;

анулювання дозволу на відкриття та експлуатацію митного складу;

анулювання дозволу на відкриття та експлуатацію вільної митної зони;

анулювання дозволу на відкриття та експлуатацію складу тимчасового зберігання;

анулювання сертифіката уповноваженого економічного оператора»;

3) внести зміни до низки нормативно-правових актів Уряду України, які стосуються ліквідації ДМС України та створення Міністерства доходів і зборів України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Мудров А. А. Адміністративно-регулятивна юрисдикція митних органів як різновид адміністративної юрисдикції / А. А. Мудров // Митна справа. – 2007. – № 5. – С. 31–34.

2. Мудров А. А. Підстави здійснення адміністративних повноважень митними органами / А. А. Мудров // Митна справа. – 2010. – № 5. – С. 25–30.

3. Мудров А. А. Реалізація митними органами адміністративних повноважень у сфері запобігання порушенню митних правил / А. А. Мудров // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2011. – № 1. – С. 84–90.

4. Мудров А. А. Повноваження митних органів та їх правове забезпечення / А. А. Мудров // Вісник Академії митної служби України. Серія Право. – 2011. – № 2. – С. 73–79.

5. Мудров А. А. Нагляд прокуратури за дотриманням законності реалізації митними органами адміністративних повноважень

/ В. В. Прокопенко, А. А. Мудров // Вісник Запорізького національного університету : зб. наук. праць. Юридичні науки. – Запоріжжя : Запорізьк. націон. ун-т, 2012. – № 1 (Ч. 1). – С. 263–273.

6. Мудров А. А. Громадський контроль в державній митній справі / А. А. Мудров // Митна справа. – 2013. – № 1. – С. 22–28.

7. Мудров А. А. Митні органи як суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності / А. А. Мудров // Правове життя сучасної України : тези доповідей 10-ї ювілейної звітної наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу (Одеса, 27–28 квітня 2007 р.) / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю.М. Оборотов // Одеська націон. юрид. акад. – О. : Фенікс, 2007. – С. 372–374.

8. Мудров А. А. Основания проведения отдельных форм таможенного контроля / А. А. Мудров // Правове життя сучасної України : тези доповідей Всеукр. наук. конф. (Одеса, 18–19 квітня 2008 р.) / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю.М. Оборотов // Одеська націон. юрид. академія. – О. : Фенікс, 2008. – С. 222–223.

9. Мудров А. А. Приводи та підстави для порушення справи про порушення митних правил / А. А. Мудров // Актуальні проблеми правового регулювання в сфері реалізації сучасної митної політики держави : матеріали міжнар. наук. симпозіуму курсантів, студентів та молодих вчених (Дніпропетровськ, 27–28 березня 2009 р.). – Дніпропетровськ, 2009. – С. 58–59.

10. Мудров А. А. Правові підстави провадження в митних органах справ про порушення митних правил / А. А. Мудров // Правове життя сучасної України : тези доповідей міжнар. наук. конф. професор.-виклад. і аспірант. складу (Одеса, 5–6 червня 2009 р.) / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю.М. Оборотов // Одеська націон. юрид. академія. – О. : Фенікс, 2009. – С. 308–309.

11. Мудров А. А. Правове забезпечення повноважень митних органів / А. А. Мудров // матеріали міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми зовнішньоекономічної діяльності та митної справи в умовах глобалізації» (Дніпропетровськ, 3 грудня 2010 р.). – Дніпропетровськ : Академія митної служби України. – 2010. – С. 182–183.

АНОТАЦІЯ

Мудров А.А. Адміністративно-примусові повноваження митних органів та порядок їх реалізації. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2013.

Дисертацію присвячено науковому дослідженню порядку застосування у сфері державної митної справи митними органами адміністративно-примусових повноважень. Визначено, що прийняття нового МК України обумовлює необхідність глибокого і всебічного дослідження та з'ясування змісту, правової форми, властивостей і класифікаційних можливостей адміністративно-примусових повноважень. Використано найбільш поширену в адміністративному праві класифікацію адміністративно-примусових заходів залежно від мети їх застосування: заходи адміністративного попередження; заходи адміністративного припинення; заходи адміністративної відповідальності (стягнень) за правопорушення. Проаналізовано чинне законодавство та визначено прогалини та колізії щодо реалізації митними органами адміністративно-примусових повноважень. Значної уваги приділено способам забезпечення законності при застосуванні митними органами адміністративно-примусових повноважень, а саме: громадському, внутрішньому, судовому контролю та прокурорському нагляду.

Ключові слова: адміністративний примус, адміністративно-примусові повноваження, заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення, заходи адміністративної відповідальності.

АННОТАЦИЯ

Мудров А.А. Административно-принудительные полномочия таможенных органов и порядок их реализации. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2013.

Диссертация посвящена научному исследованию порядка применения таможенными органами административно-принудительных полномочий в сфере государственного таможенного дела. Определено, что принятие нового Таможенного кодекса Украины обуславливает необходимость глубокого и всестороннего исследования и выяснения содержания, правовой формы, свойств и классификационных возможностей административно-принудительных полномочий.

Подчеркивается, что Таможенным кодексом Украины 2012 г., в отличие от предыдущего Таможенного кодекса Украины 2002 г., предусмотрено значительно большее количество мер административного принуждения, которые имеют право применять таможенные органы.

Использована наиболее распространенная в административном праве классификация административно-принудительных мер в зависимости от цели их применения: меры административного предупреждения, меры

административного пресечения, меры административной ответственности (взысканий) за правонарушение.

Впервые рассматриваются как меры административной ответственности, применяемые таможенными органами, аннулирование лицензии на осуществление таможенной брокерской деятельности, аннулирование разрешения на: открытие и эксплуатацию магазина беспошлинной торговли; открытие и эксплуатацию таможенного склада; открытие и эксплуатацию свободной таможенной зоны; открытие и эксплуатацию склада временного хранения; аннулирование сертификата уполномоченного экономического оператора.

Отмечено, что правовой основой применения должностными лицами таможенных органов мер административного принуждения являются Таможенный кодекс Украины, Кодекс Украины об административных правонарушениях. Налоговый кодекс Украины, Международные конвенции в области таможенного дела, ряд Законов Украины, например, «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности», «О ветеринарной медицине» и др., а также подзаконные акты различной юридической силы.

Проанализировано действующее законодательство и определены пробелы и коллизии по реализации административно-принудительных полномочий таможенными органами. Значительное внимание уделено способам обеспечения законности при реализации таможенными органами административно-принудительных полномочий, а именно: общественному, внутреннему, судебному контролю и прокурорскому надзору.

Ключевые слова: административное принуждение, административно-принудительные полномочия, меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административной ответственности.

SUMMARY

Mudrov A. A. Administrative and authority powers of customs and order of their realization. – Manuscript.

Dissertation for the receipt of a scientific degree of the candidate jurisprudence on a speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – National University «Odessa academy of law», Odessa, 2013.

This thesis is devoted to scientific research of customs administrative and authority powers application order in the sphere of public customs affair.

It is defined that approval of the new customs code of Ukraine causes necessity of deep and comprehensive research, and content, legal form, property and classification ability of administration and authority powers transpiring.

The most widespread classification of administrative and authority measures in administrative law is used depending on their application purpose: measures of administrative prevention; measures of administrative termination; measures of administrative responsibility (collecting) for offence.

Current legislation is analyzed and white spots and collisions concerning realization of administrative and authority powers by customs are defined.

Considerable attention is given to law enforcement ways at customs administrative and authority powers application, such as public, internal, judicial controls and public prosecutor's supervision.

Key words: administrative authority, administrative and authority powers, measures of administrative prevention, measures of administrative termination, measures of administrative responsibility.