

3. Бабаева Э. У. О раскрытии и расследовании умышленных убийств, совершенных наемными лицами (информационно-методическое письмо) / Э. У. Бабаева, С. М. Пилецкая, Ю. М. Самойлов и др. – М., 1990. – С. 2.
4. Тищенко В. В. Корисливо-насильніцькі злочини: криміналістичний аналіз : монографія / В. В. Тищенко. – Одеса: Юр. літ., 2002.
5. Криміналістика / під ред. В. Ю. Шепітько. – Х.: Одиссей, 2001. – С. 32.
6. Лукашевич В. Г. Проблеми оптимізації діяльності з розслідування злочинів. Теоретичні та практичні проблеми використання, можливостей криміналістики й судової експертизи в розкритті й розслідуванні злочинів / В. Г. Лукашевич; Укр. академія внутрішніх справ. – К., 1996. – С. 17-26.

УДК 713:339.543.001.76

Нижникова В. В., ОНУ ім. І. І. Мечникова

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

У статті висвітлюються окремі проблеми правового регулювання провадження у справах про порушення митних правил. Встановлено, що більшість проблемних питань, що виникають в процесі діяльності митних органів, пов'язаної з притягненням до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, обумовлено значною кількістю протиріч та прогалин у нормативній регламентації відповідних деліктних відносин. З огляду на це сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін та доповнень конкретних статей XIX розділу Митного кодексу України, що встановлюють порядок здійснення провадження в справах про порушення митних правил.

В статье освещаются отдельные проблемы правового регулирования производства по делам о нарушении таможенных правил. Установлено, что большинство проблемных вопросов, которые возникают в процессе деятельности таможенных органов, связанной с привлечением к административной ответственности за нарушение таможенных правил, обусловлено множеством пробелов и противоречий в нормативной регламентации соответствующих деликтных отношений.

В связи с этим, сформулирован ряд пропозиций относительно внесения изменений и дополнений конкретных статей XIX раздела Таможенного кодекса Украины, которые устанавливают порядок осуществления производства по делам о нарушении таможенных правил.

Certain problems of procedural legal settlement on cases of customs regulation violation are considered in the article. It is concluded that most of the problem questions arising in the process of customs bodies activities connected with bringing to administrative responsibility for customs regulation violation is caused by a great number of gaps and contradictions in normative regulation of corresponding delinquent relations. In this connection a number of propositions concerning the introducing of changes and additions of certain articles to section 19 of Customs Code of Ukraine that set rules of procedure on cases of customs regulation violation is formulated.

Більшість процесуальних норм, що регламентують здійснення провадження в справах про порушення митних правил, міститься в галузевому кодифікованому акті. Кодекс нормативно визначає порядок притягнення до адміністративної відповідальності за митні правопорушення, одночасно визначаючи як загальні засади здійснення провадження, так і його особливості. Разом з тим у даному кодексі існують й такі правові норми, що в процесі кодифікації митного законодавства були включені до нього частково або ж взагалі залишилися поза його межами.

З часу набрання чинності Митного Кодексу України в новій редакції і дотепер митними органами вже напрацьовано певний досвід у діяльності, що пов'язана із притягненням осіб, винних у вчиненні митних правопорушень, до адміністративної відповідальності. Аналіз практики адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів засвідчив існування проявів колізійності та певних прогалин у галузевому кодифікованому акті щодо провадження у справах про порушення митних правил. Ситуація, яка склалася, применшує ефективність діяльності митних органів у процесі реалізації ними правоохоронної функції, що в сукупності з високим рівнем вимог до якості правового регулювання аналізованих суспільних відносин обумовлює потребу в глибокому та всебічному дослідженні питань унормування провадження в справах про порушення митних правил.

Глава 58 «Порядок провадження у справах про порушення митних правил» МК України містить процесуальні норми, які визначають порядок здійснення провадження в справах

про порушення митних правил. У порівнянні з попередньою редакцією МК України чинний кодекс зробив крок уперед на шляху до покращення якості правового регулювання правоохоронних відносин за участю 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 та вирішення адміністративної справи та мінімізувати можливість зловживань при провадженні справ про порушення митних правил. Але водночас у досліджуваній главі є дискусійні, суперечливі моменти, на які вже зверталася увага науковців-адміністративістів [1; 2].

Так, як зазначалося вище, у ст. 356 МК України сформульовано поняття провадження в справах про порушення митних правил. Зважаючи на те, що дане провадження є одним із різновидів провадження в справах про адміністративні правопорушення, йому властиві всі загальні ознаки, притаманні адміністративно-юрисдикційним провадженням. Разом з тим основні відмінності провадження в справах про порушення митних правил стосуються об'єкта правопорушення, характеристики суб'єктів, що уповноважені на прийняття державно-владних рішень у справі та змісту окремих стадій і процесуальних дій, з яких складається досліджуване провадження. Незважаючи на те, що існують деякі розбіжності у формулюванні поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення, більшість вчених-адміністративістів схиляється до думки, що під таким провадженням слід мати на увазі низку послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови [3]. Якщо аналізувати з цих позицій поняття провадження в справі про порушення митних правил, яке сформульовано у ст. 356 МК України, то варто зауважити, що воно має певні вади.

Так зі змісту поняття провадження випливає, що воно охоплює лише виконання процесуальних дій, розгляд справи та винесення постанови. Це твердження дає змогу припускати, що виконання процесуальних дій визнається в якості окремої стадії провадження, що не відповідає загальноновизнаній структурі адміністративного провадження. Діяльність посадових осіб, уповноважених

на здійснення провадження в справах про порушення митних правил, розвивається в часі як послідовний ряд пов'язаних між собою процесуальних дій, спрямованих на забезпечення законного та об'єктивного розгляду та вирішення адміністративної справи. Тобто сукупність логічно пов'язаних процесуальних дій і становить стадію провадження. А саме провадження в справах про порушення митних правил як різновид провадження в справах про адміністративні правопорушення складається з чотирьох стадій: порушення справи, розгляду і винесення по справі постанови, оскарження або опротестування постанови по справі, виконання постанови по справі [4].

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що конструкція поняття провадження в справах про порушення митних правил, сформульована у МК України, не відповідає основним поглядам на структуру досліджуваного провадження і призводить до того, що норма, яка міститься в ст. 356 МК України, не матиме ні теоретичного, ні практичного значення. Тому пропонуємо ст. 356 МК України «Поняття провадження в справі про порушення митних правил» викласти в такій редакції:

«Провадження в справах про порушення митних правил являє собою здійснюваний спеціально уповноваженими посадовими особами митних органів комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її відповідно до чинного законодавства та забезпечення виконання винесеної постанови по справі».

Загальновідомим є те, що завдання, які висуваються перед суб'єктами будь-якої діяльності, визначають її зміст та спрямованість. З цієї точки зору вважаємо неприпустимим відсутність у галузевому кодексі законодавчо визначених завдань провадження в справах про порушення митних правил. Існування у кодексі посилкової статті (ст. 357 МК України) не виправляє ситуації. Звичайно, можна погодитись, що завдання провадження в справах про порушення митних правил співпадають із завданнями провадження в 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 на піде по шляху створення єдиного кодифікованого акта, який би встановлював адміністративну відповідальність

за всі без винятку адміністративні правопорушення, в т. ч порушення митних правил, то в МК України потрібно визначити завдання досліджуваного провадження.

Ст. 358 МК України містить норму, згідно з якою справа про порушення митних правил вважається розпочатою з моменту складання протоколу про порушення митних правил. З приводу цього варто зазначити: по-перше, з точки зору 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. До речі, «Глава 60. Процесуальні дії у справі про порушення митних правил та порядок їх проведення» взагалі не передбачає існування таких процесуальних дій (як і опитування громадян теж). Вважаємо, що моментом порушення справи варто вважати не тільки складання протоколу про порушення митних правил, а й складання будь-якого з протоколів процесуальних дій.

Коло посадових осіб, уповноважених складати протоколи про порушення митних правил, визначено ст. 359 МК України. На превеликий жаль, і в цій статті є суттєві вади. Наприклад, п. 1. ч. 1 даної статті пов'язує повноваження на складання процесуального акта з такою правовою категорією, як штатний розпис, хоча під останнім варто мати на увазі документ, затверджений наказом, який визначає склад працівників установи, організації із зазначенням їх посад та посадових окладів, особливостей оплати праці [5]. Можемо лише здогадуватися, що насправді законодавець мав на увазі: протоколи можуть складати посадові особи, які відповідно до посадових обов'язків уповноважені здійснювати митний контроль, митне оформлення і пропуск через митний кордон товарів та транспортних засобів і безпосередньо виявили порушення митних правил.

Вважаємо надмірним таку деталізацію підрозділів митних органів, посадові особи яких уповноважені складати протоколи про порушення митних правил, що визначені п. 2. ст. 359 МК України. З моменту набрання чинності МК України і дотепер були здійснені неодноразові реорганізації підрозділів митних органів, безпосереднім завданням яких є боротьба з митними правопорушеннями, наслідками яких було їх перепідпорядкування, зміна назви, структури тощо. Як вирішувати питання підрозділів митної

варті, які в результаті цих перманентних реорганізацій мали/мають статус самостійних підрозділів? Адже ні в кого не виникає сумніву, що спеціальні підрозділи митних органів, призначені для боротьби з порушеннями митних правил (ст. 19 МК України), повинні мати право на складання таких протоколів [6].

Виникає низка питань до законодавця при аналізі п. 3 ст. 359 МК України. Який статус мають «інші посадові особи, уповноважені керівником спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади»? Зі змісту цієї статті вони не є особами, уповноваженими здійснювати митний контроль, митне оформлення і пропуск через митний кордон товарів і транспортних засобів, а також не є посадовими особами підрозділів боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, про які йдеться у пп. 1, 2. Чи має практичне значення надання начальнику регіональної митниці права на складання протоколів про порушення митних правил? За аналізований період цією категорією посадових осіб митних органів не було складено жодного протоколу.

В МК України законодавчо не визначені обставини, за наявності яких не може бути складено протокол та розпочато провадження в справах про порушення митних правил. Відсутність переліку таких обставин у галузевому кодексі примушує правозастосовний орган звертатись до ст. 247 КпАП України. Застосовуючи ст. 247 КпАП України, посадова особа митного органу в черговий раз змушена керуватись ст. 357 МК України. До цієї ж статті потрібно звертатись для вирішення питання щодо виду постанови, яку потрібно виносити за наявності обставин, що виключають провадження в справах про порушення митних правил. Використання аналогії дозволяє припустити, що в такій ситуації необхідно виносити постанову про закриття провадження в 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 даної статті, законодавець ототожнює поняття приводи та підстави, що є помилковим. Дійсно, справа порушується за наявності відповідних приводів та підстав. Але під приводами для порушення справи потрібно 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 дана стаття містить перелік далеко не всіх джерел інформації,

наприклад, 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 й підстави для порушення справи про порушення митних правил, то було б доцільно все ж таки їх розмежувати та зробити перелік приводів відкритим. Крім того, у цьому випадку логічно вірним було б доповнити МК України статтею, яка б передбачала дії посадових осіб митних органів, які 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 загально використовуваним в адміністративному законодавстві. Разом з тим і вона потребує корегування. У ч. 2 ст. 363 МК України серед переліку даних, які повинен містити протокол про порушення митних правил, відсутні вимоги про наявність пояснень особи, яка притягається до відповідальності, хоча в затвердженій підзаконним нормативним актом форми даного процесуального акта відповідна графа присутня [7]. При здійсненні даної процесуальної дії потребує уточнення статус свідка. За умови, що при складанні протоколу були присутні свідки, вони не тільки мають право підписати його (ч. 3 ст. 363 кодексу), а зобов'язані це зробити. Вважаємо, що цьому учаснику провадження також потрібно 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 даної статті потрібно викласти в такій редакції, яка б передбачала 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 потрібно визначитись: або назву статті привести у відповідність до її змісту, або доповнити саму статтю відповідними приписами.

МК України передбачає застосування такого заходу забезпечення провадження в справах про порушення митних правил, як адміністративне затримання (ст. 374 МК України). Адміністративному затриманню повинно передувати здійснення такої процесуальної дії, як доставляння порушника. Ні МК України, ні КпАП України не встановлюють повноважень митних органів щодо застосування даного 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 вчиняється 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 застосовувати спеціальні засоби, в тому числі для затримання правопорушників, припинення фізичного опору тощо, з іншого – отримання такої допомоги буде ускладнене процедурою погодження таких спільних дій на кількох організаційно-правових рівнях. Крім того, положення даної статті опосередковано суперечить ст. 51 МК України, відповідно до якої забезпечення законності та правопорядку в 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.

Ст. 375 МК України містить вичерпний перелік процесуальних дій, які здійснюються 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 з метою забезпечення провадження в справах про порушення митних правил. Вичерпність переліку процесуальних дій означає, по-перше, те, що адміністративне затримання не є процесуальною дією; по-друге, неможливість здійснення посадовими особами митних

органів в межах провадження в справах правопорушення митних правил таких дій, як-то: опитування особи, яка притягається до відповідальності, свідків, доставляння, особистий огляд, огляд 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. Разом з тим аналіз практики діяльності митних органів свідчить про потребу в митному обстеженні транспортних засобів, які належать громадянам, та неможливість його проведення через відсутність нормативної підстави.

У МК України така визначальна стадія провадження, як розгляд справи, регламентована недостатньо детально: не вирішені питання, пов'язані з підготовкою справи до розгляду, не встановлено порядок розгляду, не визначено перелік обставин, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи, не передбачено можливість формулювання пропозицій щодо усунення причин та умов, що сприяли вчиненню порушення митних правил. Така фрагментарність знову обумовлює використання посилкової статті МК України (ст. 357).

Отже, більшість проблемних питань, що виникають в процесі діяльності митних органів, пов'язаної з притягненням до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, зумовлено значною кількістю протиріч та прогалин у нормативній регламентації відповідних деліктних відносин. Безперечно, прийняття МК України – це крок вперед у питанні правової регламентації здійснення провадження у справах про порушення митних правил. Кодекс містить низку положень, що вирізняються своєю ґрунтовністю та доцільністю і є новими для адміністративно-деліктного законодавства. Разом з тим варто зазначити, що кодифікований акт, розробка якого розпочалася у 1996 р. і який набрав чинності через вісім років, містить ряд недоліків (і не тільки в аналізованій главі 58 кодексу), усунення яких значною мірою сприятиме забезпеченню законності у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин й підвищенню ефективності правоохоронної діяльності митних органів.

Поділяємо позицію тих науковців, які пропонують два шляхи усунення протиріч, які виникли в правовій регламентації адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів [2]: перший – внесення змін та доповнень у чинний МК України;

другий – норми матеріального права, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення митних правил, та процесуальні норми, що визначають порядок притягнення до адміністративної відповідальності за митні правопорушення, повинні бути викладені в єдиному кодифікованому акті, предметом правового регулювання якого буде порядок застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення у сфері публічного управління. Проте вважаємо, що саме другий варіант найбільш повно сприятиме підвищенню регулюючого впливу адміністративно-деліктних норм на волю та свідомість учасників провадження в справах про порушення митних правил, є найбільш раціональним у сучасних умовах правового регулювання суспільних відносин у галузі митної справи.

Література:

1. Додін Є. В. Правові основи митної справи в Україні / Є. В. Додін // Митна справа – 2004. – № 5. – С. 6 – 18.
2. Приймаченко Д. В. До питання вдосконалення провадження у справах про порушення митних правил / Д. В. Приймаченко // Підприємництво, господарство право – 2007. – № 3. – С. 3 – 6.
3. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін.] / За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – С. 220.
4. Административное право / Под ред. проф. Ю. М. Козлова и проф. Л. Л. Попова – М.: Юрист, 2000. – С. 423.
5. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 6: Т – Я. – 2004. – С. 450.
6. Суворкін В. А. Митний кодекс України: колізії норм / В. А. Суворкін // Митна справа – 2005. – № 3. – С. 93 – 94.
7. Про затвердження форм процесуальних документів у справах про порушення митних правил: затверджено наказом Державної митної служби України від 21 квітня 2003 р. № 261 // <http://www.rada.gov.ua>