

УДК 342.951:351.713:351.95

**Т. В. Корнева**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальноправових та галузевих дисциплін Рівненського інституту Київського університету права НАН України

### УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ЗАСАД АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В МИТНІЙ СПРАВІ

*У статті з'ясовуються місце і роль процесуальних засад адміністративної юрисдикції в митній справі, визначаються особливості й тенденції організаційного та правового забезпечення їх здійснення. Підготовлено пропозиції, реалізація яких сприятиме підвищенню результативності й ефективності юрисдикційної діяльності митних органів.*

*В статье устанавливаются место и роль процессуальных основ административной юрисдикции в таможенном деле, определяются особенности и тенденции организационного и правового обеспечения их осуществления. Подготовлены предложения, реализация которых повысит результативность и эффективность юрисдикционной деятельности таможенных органов.*

*The article discusses the role and importance of the procedural bases of the administrative law concerning customs activities. The peculiarities and tendencies in the organization and law providing are determined. Some proposals which will perfect the results and effectiveness of the process in question are given.*

**Ключові слова.** Адміністративний процес, адміністративна юрисдикція, митні органи, порушення митних правил, провадження в справах про порушення митних правил.

**Вступ.** Одна з визначальних умов побудови в Україні демократичної правової держави насамперед – це розв'язання найгостріших проблем та правових конфліктів між органами державної влади шляхом унормування процесуальних відносин.

У наукових дослідженнях з питань адміністративної юрисдикції проблеми розвитку процедурних питань, їх еволюції, побудови ефективного провадження саме в митній справі ще не набули достатнього ступеня вивчення.

Актуальність дослідження процесуальних засад адміністративної юрисдикції у сфері митної справи зумовлена, з одного боку, тим, що вони малодосліджені, а з іншого – необхідністю їх розвитку і вдосконалення в процесі утвердження України як європейської демократичної держави, великим загальнодержавним значенням податків, надходження яких при переміщенні товарів і транспортних засобів через митний кордон України контролюють і забезпечують митні органи, підвищенням ефективності управлінської діяльності в напрямку протидії контрабанді та митним правопорушенням.

Різною мірою питання розвитку адміністративної юрисдикції досліджували у своїх працях В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калужний, Є. Б. Кубко, А. Т. Комзюк, Д. І. Лук'янець та ін. Проте окремі специфічні аспекти процесуальних засад адміністративної юрисдикції саме в митній справі ще не знайшли належного висвітлення в наукових доробках у галузі адміністративного процесу.

**Постановка завдання.** Мета цієї статті полягає у виявленні місця і ролі процесуальних засад адміністративної юрисдикції в митній справі, визначенні особливостей і тенденцій організаційного та правового забезпечення їх здійснення, виробленні пропозицій щодо підвищення їхньої результативності й ефективності. На підставі сформульованих у процесі

© Т. В. Корнева, 2009

аналізу теорії та практики з досліджуваного питання висновків у подальшому можна розглянути питання про доцільність системних змін у чинному законодавстві, норми якого регулюють процесуальні відносини, що виникають у провадженні в справах про порушення митних правил.

**Результати дослідження.** Слід зазначити, що порушення митних правил – це різновид адміністративних правопорушень, провадження в яких урегульовано нормами спеціального закону – Митного кодексу України.

Характерною ознакою будь-якого юридичного процесу вчені вважають стадійність. У найпростішому вигляді стадією є сукупність однорідних процесуальних дій (процедур) учасників процесуальних відносин, котрі здійснюються у певний період часу для досягнення єдиної конкретної процесуальної мети. Стадією юридичного процесу визначено динамічну відносно замкнену сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, які виражають чи визначають чітке і неухильне здійснення процедурно-процесуальних вимог, що характеризують просторово-часові аспекти процесуальної діяльності, а також забезпечують логіко-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення остаточного, матеріально обумовленого правового процесуального результату [1, 2].

Ознака стадійності повною мірою характерна і для провадження у справах про порушення митних правил. Проаналізувавши норми розд. XIX Митного кодексу України, можна виділити такі стадії:

- відкриття справи про порушення митних правил;
- розгляд справи і винесення рішення;
- оскарження або опротестування постанови у справі (альтернативна стадія);
- виконання постанови у справі.

На жаль, у ст. 356 Митного кодексу України під час визначення поняття провадження у справі про порушення митних правил законодавець, крім стадій розгляду справи та винесення постанови, включив виконання процесуальних дій, зазначених у ст. 375 цього ж Кодексу, а саме:

- складання протоколу про порушення митних правил;
- витребування документів, необхідних для провадження у справі про порушення митних правил;
- вилучення товарів, транспортних засобів і документів;
- митний огляд;
- пред'явлення товарів, транспортних засобів та документів для впізнання;
- призначення експертизи;
- взяття проб та зразків для проведення дослідження (аналізу, експертизи).

Такий підхід суперечить останнім науковим доробкам у галузі адміністративного процесу, а також практиці, яка склалася в ході провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки визначати провадження через сукупність процесуальних дій недоречно. Доказом у справі про митне правопорушення є будь-який факт, дані, на підставі яких посадова особа встановлює наявність чи відсутність складу правопорушення. Ці дані встановлюються протоколом про порушення митних правил, поясненнями порушника, свідків, висновками експерта, речовими доказами, документами тощо.

Отже, посадова особа митного органу вже на першій стадії провадження зобов'язана оцінити всі зібрані докази і прийняти рішення щодо порушення або відмови в порушенні справи. Надмірна деталізація процедурних питань не завжди приводить до бажаного результату – економічності й ефективності проведення адміністративного провадження.

Так, ст. 56 Митного кодексу України передбачено складання протоколу про усне опитування, форма якого встановлюється спеціально уповноваженим органом виконавчої влади в галузі митної справи. Нині форму протоколу не затверджено, що призводить до

цілком обґрунтованого закриття справ у суді, найчастіше це категорія справ щодо порушення порядку переміщення валюти і валютних цінностей через митний кордон України.

В умовах подальшого становлення України як правової держави особливе занепокоєння викликає зловживання судовим провадженням з боку окремих посадових осіб правоохоронних та контролюючих органів.

Зловживання судовим провадженням виникає, коли особу (громадянина або представника юридичної особи), керуючись відомчими інтересами і гонитвою за показниками, посадові особи державних органів, в основі діяльності яких лежить спільна мета щодо забезпечення захисту національних інтересів та національної безпеки держави у зовнішньоекономічній сфері, змушують брати участь у декількох судових справах.

Мають місце непоодинокі факти, коли громадянина, який порушив правила перетину державного кордону, суд притягає до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту, а після цього інший суд притягає цього ж самого громадянина до адміністративної відповідальності за ст. 351 Митного кодексу, оскільки він переміщував товари поза митним контролем. Логічним було б об'єднання такої категорії справ, заведених прикордонниками та митниками, в одне провадження, але їх слухання розірване в часі та просторі, і вони регулюються різними нормативно-правовими актами (Кодексом про адміністративні правопорушення України та Митним кодексом України відповідно).

Так, справи про порушення правил перетину державного кордону розглядаються судами негайно (як правило, районними в прикордонних районах) за місцем скоєння правопорушення, а справи про порушення митних правил – за місцем розташування митниці (як правило, в обласних містах). Таким чином, постанова районного суду про притягнення порушника до адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону має преюдиціальне значення для винесення постанови про порушення митних правил, оскільки вона порушником не оспорювалася і набрала чинності.

Ще гірше становище, коли під час розгляду справи про порушення митних правил за ст. 351 Митного кодексу ігнорується рішення, винесене щодо порушення правил перетину державного кордону громадянином, і приймається рішення про відсутність складу правопорушення. Отже, факт перетину державного кордону громадянином з порушенням правил встановлено одним судом (громадянин відбув покарання у вигляді адміністративного арешту) і спростовано іншим судом, коли йдеться про переміщення товару цим громадянином у той самий час у тому самому місці державного кордону (при цьому суд зобов'язує митницю повернути громадянину товар без сплати обов'язкових митних платежів).

Такий підхід, як з боку правоохоронних органів, так і судів, не сприяє зміцненню законності й ефективності боротьби з митними правопорушеннями.

Крім того, рішення суду не може бути оскаржено митним органом, оскільки є остаточним і таким, що не підлягає оскарженню. Митним кодексом України не надано право митним органам оскаржувати прийняті судові рішення, оскільки вони не виступають учасниками судового процесу.

Отже, правова регламентація взаємодії митників з прикордонниками має суттєве значення як для тих, хто контролює, так і для тих, кого контролюють.

Визначеність процедур взаємодії контролюючих та правоохоронних органів дисциплінує, підвищує організованість і дієвість боротьби з порушеннями митних правил та контрабандою, дозволяє кожній зі сторін діяти в межах чинного законодавства, не дезорганізуючи роботу іншої.

Відповідно до законів України “Про Державну прикордонну службу України”, “Про інформацію”, “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах”, “Про Національну програму інформатизації”, “Про Концепцію Національної програми інформатизації”, Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 р.,

схваленої Указом Президента України від 19 червня 2006 р. № 546, Державної цільової правоохоронної програми “Облаштування та реконструкція державного кордону” на період до 2015 р., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2007 р. № 831, та з метою забезпечення автоматизованої обробки інформації щодо прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб і транспортних засобів наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 30 вересня 2008 р. № 810, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 7 листопада 2008 р. за № 1086/15777, затверджено Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему прикордонного контролю “Гарт-1” Державної прикордонної служби України.

Система прикордонного контролю “Гарт-1” Державної прикордонної служби України створюється і використовується в інтересах розвідки, контррозвідувального забезпечення охорони державного кордону України, оперативної-розшукової діяльності, участі в боротьбі з організованою злочинністю і протидії незаконній міграції з метою своєчасного та достовірного інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності підрозділів та органів Державної прикордонної служби України для запобігання і недопущення в’їзду в Україну або виїзду з неї осіб, яким відповідно до законодавства не дозволяється в’їзд в Україну або тимчасово обмежено право виїзду з України, в тому числі згідно з дорученнями правоохоронних органів; розшуку в пунктах пропуску через державний кордон осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від відбуття кримінальних покарань; посилення контролю за додержанням правил в’їзду, виїзду, перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, а також виконання інших завдань у правоохоронній сфері відповідно до законодавства.

Власником системи “Гарт-1” та інформації, що в ній обробляється, є Адміністрація Держприкордонслужби. Користувачі системи – посадові та службові особи підрозділів і органів Державної прикордонної служби України, яким у встановленому законодавством порядку надано право доступу до обробки інформації в цій системі.

Оскільки спільна мета діяльності всіх правоохоронних та контролюючих органів на кордоні – робота на бездокументарних засадах, а концепція єдиного вікна та принципу “однієї зупинки” має стати нормою, то правова регламентація взаємодії вищезазначених органів є необхідною платформою, яка дозволить активізувати світову торгівлю, підвищити рівень її захищеності від терористичних посягань. Спільний контроль та обмін інформацією дозволить розширити можливості контролюючих служб щодо своєчасного виявлення правопорушень, а також прискорити процес перетину кордону як громадянами, так і юридичними особами, митного оформлення і випуску товарів і транспортних засобів.

Отже, з метою вирішення організаційних питань щодо сучасного забезпечення функціонування митного кордону необхідно розробити спільну нормативно-правову базу для запровадження електронного документообігу між усіма контролюючими органами для прийняття взаємоузгоджених управлінських рішень.

Психологічне розмивання кордонів між країнами – членами ЄС відбувається внаслідок збільшення урбанізації, рухливості населення, а також можливості комунікаційного і транспортного зв’язку. Перетин кордону всередині ЄС – ледь помітна подія. Поряд з психологічним розмиванням кордонів існує їх юридичне розмивання. Хоча кордони між європейськими країнами все ще не втратили свого юридичного значення, деякі положення конституційного договору роблять їх не такими важливими, як раніше.

Митні адміністрації всіх європейських країн мають значні повноваження щодо надання дозволу на ввезення або вивезення товарів і транспортних засобів. Огляд кожної партії товарів неможливий, оскільки паралізує світову торгівлю, отже, сучасні митні адміністрації використовують автоматизовані системи управління ризиками, обумовленими найрізноманітнішими факторами.

Ураховуючи стрімкий розвиток сучасних технологій проведення контролю на кордоні, існує нагальна потреба правового вноормування процесуальних засад взаємодії всіх правоохоронних та контролюючих органів щодо підвищення безпеки та полегшення функціонування міжнародного ланцюга поставок товарів на глобальному рівні для досягнення більшої визначеності й передбачуваності бізнесу.

Для визначення процедур взаємодії посадових осіб митної та прикордонної служби під час заведення справ про переміщення товарів і транспортних засобів через державний кордон України громадянами з одночасним порушенням прикордонних і митних правил та адміністративного провадження в цих справах вважається необхідним закріпити їх нормами Митного кодексу, а не підзаконними актами у вигляді спільних наказів і технологічних схем, як це прийнято зараз. Так, нині чинний спільний наказ Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 1 червня 2005 р. № 461/439, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 24 червня 2005 р. за № 683/10963, яким затверджено Порядок дій у разі виявлення органами (підрозділами) Державної прикордонної служби України порушень законодавства й порушення справ, провадження в яких зараховано до компетенції митних органів. Вочевидь, у чинному законодавстві, де це можливо, має застосовуватися певний шаблон (стереотип) правової поведінки, тому такий порядок дій посадових осіб правоохоронних та контролюючих органів має вноормуватися виключно законами.

Системність митного законодавства свідчить про його ієрархію і неможливість установлювати підзаконними нормативними актами інші правила, ніж це встановив закон. Останніми роками системність з наданням ратифікованим Україною міжнародним договорам статусу національного закону одночасно означає узгодженість внутрішнього законодавства із загальними тенденціями розвитку міжнародного. У реалізації митної політики митні органи та їх посадові особи мають керуватися виключно нормативно-правовими актами. Це стосується і розв'язання суперечливих питань, що виникають у процесі взаємодії правоохоронних та контролюючих органів на кордоні. Отже, існування численних відомчих нормативно-правових актів, які регулюють дії посадових осіб правоохоронних та контролюючих органів на кордоні, не сприяють виконанню міжнародних зобов'язань України (05.10.2006 р. Україна приєдналася до Кіотської конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур і зобов'язалася протягом 3 років, тобто до жовтня 2009 р., привести законодавство України до її вимог та положень).

**Висновки.** З огляду на викладене вище можна дійти висновку щодо нагальної потреби в уноормуванні компенсаційного покарання за деліктами юрисдикційного органу через відшкодування матеріальних збитків громадянам, розуміючи під матеріальними збитками фактичні витрати, яких зазнала особа в результаті завданої їй шкоди: ремонт чи заміна товарів і транспортних засобів, витрати на поїздки в судові засідання, неотримана заробітна плата тощо. Слід зауважити, що деяких посадових осіб правоохоронних та контролюючих органів така система відшкодування змусила б дотримуватися конституційних засад правової держави.

Будемо сподіватися на те, що Верховна Рада України та державні інституції: Верховний суд України, Адміністрація Державної прикордонної служби України та Державна митна служба України – знайдуть можливість для послідовного розв'язання вищезазначеної проблеми, що не призведе до ускладнення адміністративних процедур і створення вже в котрий раз абсолютно несприятливого враження в інвесторів про перспективи роботи в умовах української економіки, а також дасть громадянам віру, що в Україні фундаментальними загальносоціальними та індивідуальними цінностями є права людини, демократія, право і закон.

### Література

1. Теория юридического процесса [Текст] / под. общ. ред. В. И. Горшенева. – Х., 1985. – С. 130.
2. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України [Текст] : навч. посіб / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К., 2007. – С. 44.