

УДК 351.713(477)

С. В. Кувакін, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
та митного права Академії митної служби України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

Розглянуто проблеми застосування адміністративних стягнень за порушення митних правил як одного з поширених видів адміністративно-примусових заходів, що використовується органами доходів і зборів, та опрацьовано конкретні пропозиції до чинного митного законодавства. З'ясовано місце таких стягнень серед заходів адміністративного примусу, запропоновано шляхи вирішення проблемних питань під час правозастосовної діяльності юрисдикційних органів, визначено конкретні пропозиції до вдосконалення чинного митного законодавства.

Ключові слова: адміністративні правопорушення; адміністративні стягнення; адміністративно-правова санкція; органи доходів і зборів; порушення митних правил; правозастосовна діяльність.

Рассмотрены проблемы применения административных взысканий за нарушения таможенных правил в качестве одного из распространенных видов административно-принудительных мер, которые применяются органами доходов и сборов, разработаны конкретные предложения по изменению действующего таможенного законодательства. Определено место таких взысканий среди мер административного принуждения, предложены пути разрешения проблемных вопросов в правоприменительной деятельности юрисдикционных органов, определены конкретные предложения по усовершенствованию действующего таможенного законодательства.

Ключевые слова: административные правонарушения; административные взыскания; административно-правовая санкция; органы доходов и сборов; нарушения таможенных правил; правоприменительная деятельность.

There are shown problems on applying the administrative penalties for customs offences as one of the popular types of the administrative and coercive measures, used by the authorities of revenue and duties, and elaborated specific proposals in relation to the current customs legislation. There is found out a place of this penalties among the administrative coercion measures. There are offered ways of problem solving during the law-enforcement activity of jurisdictional authorities. There are defined specific suggestions on improving the current customs legislation.

Key words: administrative offenses; administrative penalties; administrative and legal sanction; bodies income and charges of violation of customs regulations; enforcement activities.

Постановка проблеми. У сучасних умовах питання ефективності застосування адміністративно-правових санкцій як засобу протидії правопорушенням викликають підвищену зацікавленість не тільки вчених-теоретиків, але й практичних працівників, які безпосередньо спрямовують свої зусилля на боротьбу з цими негативними виявами. Водночас одним із суттєвих проблемних питань залишається низький рівень ефективності діяльності юрисдикційних органів,

© С. В. Кувакін, 2013

уповноважених на розгляд справи та винесення постанови про накладення адміністративного стягнення через недосконалість певних адміністративно-правових санкцій та механізму їх застосування. Один із суттєвих чинників, що сприяє нейтралізації цих протиправних явищ – правильне застосування адміністративно-правових санкцій. Тому в умовах сьогодення актуальні питання застосування адміністративних стягнень, зокрема й за порушення митних правил.

Проблематика адміністративних стягнень в юридичній літературі на сучасному етапі досліджується переважно не як самостійне правове явище, а лише в контексті розгляду інституту адміністративної відповідальності. Такий підхід хоч і пояснюється особливістю співвідношення цих взаємопов'язаних правових явищ, та водночас значно звужує дослідження проблем застосування адміністративних стягнень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання застосування адміністративних стягнень не отримали належної уваги дослідників у галузі митного права, на відміну від наукових розробок, які здійснювались у межах адміністративного права. Проте проблематику адміністративних стягнень розглянуто в наукових працях Ю. П. Битяка, С. В. Ващенко, С. Т. Гончарука, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Д. П. Калаянова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, В. П. Петкова, О. І. Остапенка, М. М. Тищенко, Н. В. Хорошак та ін.

Мета статті – висвітлення проблем застосування адміністративних стягнень за порушення митних правил як одного з поширених видів адміністративно-примусових заходів, що їх використовують органи доходів і зборів, та опрацювання конкретних пропозицій до чинного митного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Адміністративний примус реалізується через специфічні примусові заходи, серед яких важливе місце належить адміністративно-правовим санкціям, що як негативна реакція держави на порушення правової норми виявляються в різних примусових заходах. Деякі з них забезпечують лише виконання правових норм та нормальний розвиток суспільних відносин, мають превентивний, застережний характер. Натомість за вчинення адміністративних проступків, склад яких закріплено законами, передбачено застосування особливих санкцій – адміністративних стягнень [1, 47].

На думку І. О. Галагана, адміністративні стягнення відрізняються від інших заходів адміністративного примусу (попередження та припинення) способом забезпечення правопорядку, нормативними відмінностями регламентації, цілями, фактичними підставами, правовими наслідками та процесуальними особливостями їх застосування. Адміністративні стягнення характеризуються стабільністю змісту і призначення. Вони застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків, тому їхня загальна особливість – репресивний, каральний характер [2, 230].

Якщо орієнтуватись на поняття та цілі адміністративного стягнення, то його можна охарактеризувати як:

- міру відповідальності;
- міру виховання (виховна мета щодо особи, яка скоїла правопорушення, та інших осіб);
- профілактичний захід (попереджувальна мета – запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами) [1, 34].

Адміністративні стягнення, як правило, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ. Цим досягається мета покарання порушника. За вчинений проступок громадянин або позбавляється будь-якого суб'єктивного права, або на нього покладаються спеціальні “штрафні” обов'язки. Крім втрат та обмежень, адміністративне стягнення передбачає для порушника ще й так звану “адміністративну караність” (аналогічно судимості в кримінальному праві), що триває протягом одного року з дня закінчення виконання стягнення. Правове

значення такого стану полягає в тому, що вчинення до закінчення цього строку нового правопорушення зумовлює підвищену міру відповідальності. Отже, адміністративні стягнення включають елементи репресивного (карального), виховного та запобіжного характеру.

Адміністративне стягнення заподіює винному певні обмеження. Проте, на думку В. К. Колпакова, покарання – не самоціль, а необхідний засіб виховання та запобігання правопорушенням. Стягнення – запобіжний захід для вчинення нових правопорушень винним (індивідуальна превенція) і правопорушень іншими особами (загальна превенція). Деякі стягнення сприяють запобіганню правопорушень не тільки через виховний вплив, а й через позбавлення правопорушника можливості знову порушити закон [3, 97].

Виділяємо три основні підходи до визначення адміністративних стягнень:

- в інституційному аспекті – як елемент інституту адміністративної відповідальності;
- в нормативно-структурному аспекті – складова правової норми, тобто її санкція;
- як вид адміністративно-правової санкції – форма державного примусу [1, 35].

Таким чином, адміністративне стягнення, яке застосовується за порушення митних правил, – це міра відповідальності, зафіксована в санкції порушеної митно-правової норми, що застосовується в адміністративному порядку органами доходів і зборів або судом до особи, яка вчинила таке порушення.

Один із примусових заходів охорони суспільних відносин у сфері державної податкової та митної політики – адміністративна відповідальність. Це важливий адміністративно-правовий інститут, що регламентується нормами адміністративного й митного законодавства, мірою якого є адміністративні стягнення.

Систему адміністративних стягнень, що застосовуються за порушення митних правил, закріплено в ст. 461 Митного кодексу України (далі – МКУ), з урахуванням зростання суворості. За порушення митних правил МКУ визначає вичерпний перелік адміністративних стягнень: попередження, штраф та конфіскацію.

Адміністративні стягнення розрізняють за певними ознаками. Наприклад, вони поділяються на *основні* й *додаткові*. Основні стягнення накладають лише самостійно, забороняється накладати за одне правопорушення два або більше основних стягнень. Як основні можуть застосовуватися всі адміністративні стягнення, зазначені у ст. 461 МКУ. Конфіскація в окремих випадках застосовується і як основний, і як додатковий вид стягнення. Накладення одночасно основного й додаткового адміністративних стягнень посилює каральний та виховний вплив на особу правопорушника.

Розглянемо детальніше особливості застосування кожного із зазначених вище адміністративних стягнень. Зауважимо, що не всі органи адміністративної юрисдикції мають право застосовувати заходи адміністративних стягнень, передбачених ст. 461 МКУ. Можливість їх використання обмежено специфікою правового положення конкретного суб'єкта адміністративної юрисдикції.

Попередження згідно зі ст. 463 МКУ є офіційним попередженням правопорушника щодо недопустимості таких діянь у майбутньому.

У МКУ попередження застосовують щодо незначної кількості порушень митних правил, а саме в санкціях ст. 468 “Порушення режиму зони митного контролю”, ч. 1 ст. 469 “Неправомірні операції з товарами, митне оформлення яких не закінчено, або з товарами, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем”, ч. 1 ст. 470 “Недоставлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення та документів до митного органу призначення, видача їх без дозволу митного органу або втрата”, ч. 1 ст. 481 “Перевищення строку тимчасового ввезення або тимчасового вивезення товарів”, розгляд

зазначених справ, винесення та виконання постанови належить до компетенції органів доходів та зборів [5].

Відповідно до ст. 523 МКУ від імені митниць справи про порушення митних правил розглядає керівник митниці або його заступник. Крім того, глава 73 МКУ “Виконання постанов органів доходів та зборів про накладення адміністративних стягнень за порушення митних правил”, зокрема ст. 538 зазначеного кодифікованого акта, передбачає порядок виконання постанови саме органу доходів та зборів про винесення попередження, однак не поширює свою дію в тих випадках, коли суд може винести постанову про накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил. Хоча відповідно до ст. 522 МКУ всі справи про порушення митних правил, учинені особами, які не досягли 18-річного віку, розглядаються місцевими судами (судьями).

Таким чином, якщо суд розглядає справу про порушення митних правил і виносить адміністративне стягнення у вигляді попередження, то порядок виконання зазначеного стягнення регламентується законодавством України про адміністративні правопорушення, оскільки ст. 487 МКУ встановлює, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до МКУ, а в частині, що не регулюється ним, – згідно із законодавством про адміністративні правопорушення [5].

Виходячи з вищенаведеного, зробимо такі висновки.

1. Попередження є найменш суворим видом адміністративного стягнення.
2. Право на накладення попередження мають не тільки органи доходів та зборів, але й суди.
3. Порядок виконання постанови органу доходів та зборів про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження регламентується МКУ, а в разі винесення постанови судом – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення.
4. Попередження не є поширеним видом адміністративного стягнення, оскільки: поперше, передбачено лише чотирма санкціями статей МКУ, по-друге, зазначені статті не поширені у правозастосовній практиці органів доходів та зборів і судів.

Штраф – найпоширеніший вид адміністративного стягнення майнового характеру. Він накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених МКУ. Штраф в адміністративно-юрисдикційній практиці органів доходів і зборів – головна форма адміністративної відповідальності, оскільки передбачений як альтернативний захід стягнення за більшість порушень митних правил [6, 67].

Розмір штрафу визначається:

- 1) у кратному відношенні від офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян;
- 2) у відсотках від вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України поза митним контролем, із приховуванням від митного контролю або шляхом недекларування;
- 3) у відсотках від несплаченої суми митних платежів.

На відміну від попередньої редакції МКУ, чинний МКУ передбачає посилення відповідальності у зв'язку з повторністю вчинення правопорушення, залежно від строків доставки товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України. Беззаперечно, це прогресивний момент чинного законодавчого акта. Проте, на наш погляд, законодавець, установлюючи чітко фіксований розмір штрафу (у кількості неоподаткованих мінімумів доходів громадян або у відсотках), дещо обмежив юрисдикційні повноваження органів доходів і зборів та судів під час винесення постанови, оскільки не визначив межі штрафних санкцій – не встановив нижню та верхню межі або тільки верхню.

Таким чином, створюються умови, коли на розмір штрафу не впливають такі чинники, як вид правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан винного, обста-

вини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність, які є обов'язковими, оскільки передбачені ч. 2 ст. 33 КУпАП [4]. Крім цього, на розмір штрафу не впливає вид суб'єкта правопорушення, громадяни або посадові особи підприємств. Отже, зазначені чинники в КУпАП під час винесення постанови про накладення адміністративних стягнень мають значення тільки в альтернативних санкціях, що, на наш погляд, не зовсім вдала позиція законодавця.

Конфіскація як вид стягнення за порушення митних правил полягає у примусовому вилученні товарів, транспортних засобів і безоплатній передачі їх у власність держави. При цьому слід ураховувати, що вона застосовується незалежно від того, чи є ці товари, транспортні засоби власністю особи, яка вчинила правопорушення [4].

Відповідно до п. 3 ст. 461 МКУ конфіскація товарів, транспортних засобів комерційного призначення поширюється на:

- безпосередні предмети порушення митних правил;
- товари, транспортні засоби зі спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю (крім транспортних засобів комерційного призначення, які використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України за визначеними маршрутами та рейсами, що здійснюються відповідно до розкладу руху на підставі міжнародних договорів, законно укладених);
- транспортні засоби, що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу.

У ч. 2 ст. 61 Конституції України зазначено, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер [7], тому за порушення митних правил не можуть конфіскувати товари і транспортні засоби комерційного призначення, що є приватною власністю іншої особи, яка не вчиняла правопорушення, оскільки прямо суперечить конституційним положенням.

Крім того, ст. 321 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) встановлено непорушність права власності, тобто ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні. Таке позбавлення чи обмеження допускається лише у випадках, передбачених законом, і тільки за рішенням суду як санкція за вчинення правопорушення.

Отже, у ЦКУ, як і в Конституції, йдеться про те, що конфіскація як вид адміністративного стягнення застосовується лише до особи, що визнана судом винною у вчиненні правопорушення. Законодавчі підстави про те, що за порушення митних правил конфіскуються товари й транспортні засоби, незалежно від того, чи належать вони правопорушникові на праві власності, відсутні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Адміністративні стягнення – це складовий елемент змісту інституту адміністративної відповідальності. Застосування адміністративних стягнень за порушення митних правил має спиратися на єдині, законодавчо закріплені та чітко визначені положення. Органи адміністративної юрисдикції під час правозастосовної практики мають неухильно їх дотримуватись, не створюючи прецедентів у застосуванні тих чи інших митно-правових норм на власний розсуд. З цією метою доцільно усунути колізійність норм митного та адміністративного законодавства в частині накладення адміністративних стягнень за порушення митних правил та узгодити їх з Основним Законом України.

Тому пропонуємо в чинному МКУ закріпити повноваження судів щодо винесення постанов про накладення стягнення у вигляді попередження та їх виконання, диференційований розмір штрафу, визначивши нижню й верхню межі, заборонити судам застосовувати конфіскацію на ті товари й транспортні засоби, які не належать правопорушникові на праві приватної власності.

Література

1. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України: монографія / Н. В. Хорошак. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.
2. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование: монография / И. А. Галаган. – Воронеж : Издательство Воронежского университета, 1970. – 252 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : прийнято Верховною Радою Української РСР 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
5. Митний кодекс України від 2012 р. Закон // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 44–45. – № 46–47. – № 48. – Ст. 552.
6. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил / за заг. ред. В. В. Ченцова. – К. : Істина, 2010. – 208 с.
7. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие / Миколенко А. И. – Х. : Одиссей, 2004. – 272 с.