

С. В. Петков, доктор юридичних наук,
професор, проректор з науково-педагогічної
роботи та міжнародних зв'язків
Класичного приватного університету

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ НОРМ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ТА КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Досліджено сучасний стан законодавства у сфері відповідальності за порушення норм митного законодавства та запропоновано внесення змін до основних нормативно-правових актів.

The modern state of the legislation in the sphere of responsibility for the Customs Law violations was studied. Besides, the changes in the main norms and lawful acts are proposed.

Ключові слова. Порушення норм митного законодавства, адміністративна відповідальність, адміністративна реформа, публічно-правовий спір, кодифікація та інкорпорація законодавства.

Вступ. Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система внутрішньо суперечлива, незавершена, громізка і відірвана від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Тому нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи, зміст якої полягає, з одного боку, в комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з іншого – в розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

Удосконалення митного законодавства в контексті реформування та кодифікації адміністративного законодавства України є нагальною потребою сьогодення. Митне законодавство спрямоване на забезпечення організації та функціонування єдиної, узгодженої, стабільної митної системи, закріплення правових механізмів взаємодії всіх її елементів; визначення загальних принципів регулювання митних відносин; захист економічних інтересів України, забезпечення виконання зобов'язань, що випливають з міжнародних договорів України стосовно митної справи; встановлення правових норм, які б забезпечували захист інтересів споживачів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних

© С. В. Петков, 2009

інтересів на зовнішньому ринку; створення умов для ефективної боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, контролю за валютними операціями; підвищення рівня організаційних і правових гарантій суб'єктів митних відносин, удосконалення системи їх відповідальності. Водночас розмежування відповідальності цивільної особи або юридичної особи та відповідальності державних органів і посадових осіб за порушення митного законодавства також потребує докладного вивчення та аналізу [1].

Результати дослідження. Питання кодифікації норм адміністративного права та адміністративної відповідальності досліджували О. Якуба, В. Опришко, І. Голосніченко, Л. Коваль, В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Колпаков, О. Бандурка, А. Комзюк, М. Тищенко та ін. [2]. Вони зазначають, що в контексті розвитку правового поля вкрай актуальним є вивчення правових стосунків між громадянами України та адміністративними установами, які являють собою частину державної влади. Адміністративне право – галузь правової системи, яка покликана регулювати особливу групу суспільних відносин; сукупність правових норм, що виникають у зв'язку з реалізацією виконавчої влади в процесі державної управлінської діяльності [3]. Отже, розглядаючи адміністративне право як галузь права, що регулює діяльність виконавчих органів, ґрунтуючись на відповідних законодавчих актах, а також підзаконних нормативних актах (інструкціях, положеннях, статутах, наказах тощо), адміністративну відповідальність слід розглядати як відповідальність посадової особи, тобто особи, яка перебуває на певній державній службі і порушила певні правові норми, що регулюють стосунки в соціальній, економічній та інших сферах і, відповідно, порушила права особи й громадянина зокрема і суспільства в цілому.

У процесі формування державної служби й подальшого розвитку її системи актуалізується питання щодо управління. Його можна розглядати у двох аспектах: як організаційну діяльність, що має певний адміністративний зміст і особливий предмет і здійснюється у визначених організаційно-правових формах; як діяльність спеціально створених органів державної влади. Управління державною службою здійснюється з метою проведення єдиної державної кадрової політики, створення гарантій функціонування органів державної влади відповідно до інтересів держави на базі визначених Конституцією й законами України принципів, забезпечення діяльності державних службовців в органах державної влади [4].

Розглянемо сучасний стан законодавства у митній сфері. Правові, економічні та організаційні основи митної справи визначено в Конституції, законах України (серед них особливе місце належить Митному кодексу – комплексному закону у сфері митної справи), нормативних актах Президента України й Кабінету Міністрів України, актах Державної митної служби України (далі Держмитслужба України) та інших центральних органів виконавчої влади. Виключно законами України визначаються засади митної справи. Згідно з Митним кодексом України, прийнятим 11 липня 2002 р. (далі – МК), митна справа включає: порядок переміщення через митний кордон товарів та інших предметів; митне регулювання, пов'язане з установленням мит і митних зборів, процедури митного контролю та інші засоби проведення в життя митної політики. До складових частин митної справи належать митна статистика й ведення товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, розгляд справ про порушення митних правил.

МК становить основу митного законодавства України. За своїм характером це комплексний закон, що регулює різноманітні відносини, які зачіпають різні галузі права: адміністративне, цивільне, фінансове, кримінальне та частково міжнародне. У МК визначено: функції митних органів; службу в митних органах; принципи переміщення товарів і транспортних засобів (право на ввезення та вивезення, заборона на ввезення та вивезення, обмеження на ввезення та вивезення; митні режими; митні платежі; митне оформлення; митний контроль; митні пільги; митна статистика; ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності; відповідальність за порушення митних правил, а також правила провадження в справах про такі порушення та їх виконання). Джерела митного права становлять також закони, основним змістом яких є саме митні питання, та інші закони, в яких містяться норми митного права. До першої групи належать закони України “Про Єдиний митний тариф” від 5 лютого 1992 р., “Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України” від 10 жовтня 2001 р. Порядок створення зон митного контролю та їх функціонування, надання дозволу на розміщення в зонах митного контролю споруд і об'єктів інфраструктури, що належать іншим, ніж митні, органам державної влади, які здійснюють контроль під час переміщення товарів через митний кордон України, визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р.

Безпосереднє керівництво митною справою здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади – Державна митна служба України (Держмитслужба), яку було створено Указом Президента України “Про державну митну службу України” від 29 листопада 1996 р. Держмитслужба стала правонаступником ліквідованого Державного митного комітету України. Правовий статус Держмитслужби закріплено в Положенні про неї, затвердженому Указом Президента України від 24 серпня 2000 р.

Митне законодавство містить значну кількість загальнообов'язкових правил, яких мають додержуватися фізичні та юридичні особи. Особи, які вчинили порушення митних правил, підлягають відповідальності згідно з МК, а в частині, не врегульованій ним, – згідно із чинним законодавством України.

Порушення митних правил – це за своєю природою і характером адміністративні правопорушення у сфері митної справи, за здійснення яких передбачено адміністративну відповідальність. За скоєння злочину в митній сфері настає кримінальна відповідальність згідно з Кримінальним кодексом України. У гл. 57 розд. XVII МК міститься перелік видів порушень митних правил, за які настає адміністративна відповідальність (ст. 329–354). Серед них, наприклад, порушення режиму зони митного контролю (ст. 329); неподання митному органів документів, необхідних для здійснення митного контролю (ст. 330); видача товарів, транспортних засобів без дозволу митного органу або їх втрата (ст. 331); недоставляння до митного органу товарів, транспортних засобів, документів (ст. 332) тощо.

Провадження у справах про порушення митних правил здійснюють посадові особи митних органів України в п'ятнадцятиденний строк з дня отримання органом або посадовою особою, уповноваженою розглядати справу, необхідних матеріалів. Постанову митного органу про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржено особою, стосовно якої її винесено, протягом десяти днів з дня винесення постанови до Держмитслужби України або в районний (міський) суд, рішення якого є остаточним. Скаргу розглядають протягом місяця [5].

Таким чином, у Митному кодексі дотримано конституційного принципу про те, що особа несе відповідальність за вчинення тих правопорушень, які обумовлені законодавчими актами України. Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Водночас наявний масив законодавства не повною мірою відповідає світовим стандартам і не забезпечує належним чином інтеграцію України до різних світових співтовариств. Зараз найбільш важливе питання адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, і тут існує багато питань правового, організаційного та методологічного характеру. Можна стверджувати, що підзаконність, плановість, адаптивність до європейських стандартів, науковість – це ті основні принципи, за якими має проводитись нормотворча діяльність усіх органів виконавчої влади, і Державної митної служби зокрема. Діяльність органів митної служби щодо індивідуалізації нормативно-правових актів стосовно конкретних суб'єктів права в конкретних життєвих ситуаціях і прийняття актів правозастосування мусить стати, в першу чергу, нормативним вираженням загальнолюдських цінностей, принципів справедливості та людяності,

способом забезпечення прав і свобод громадянина і людини, основою організації та функціонування держави в інтересах людини та всього суспільства [6].

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, у яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання й охорону у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення. Необхідно суттєво покращити законодавче регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Право на такий захист реалізується шляхом подання адміністративної скарги до вишого у порядку підлеглості органу виконавчої влади (посадової особи). Процедура такого розгляду повинна бути впорядкована в Адміністративному кодексі України.

Ефективне правове супроводження адміністративної реформи передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед шляхом його кодифікації. Оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання [7]. Систематизації в праві досягають двома різними способами: 1) інкорпорацією чинних нормативно-правових актів та 2) кодифікацією права. Інкорпорація – це впорядкування чинних нормативно-правових актів шляхом їх розміщення за відповідною системою в єдиних збірниках або інших виданнях. Такий спосіб систематизації передбачає тільки об'єднання нормативних документів без обробки норм, що в них містяться, а тому його можуть здійснювати як компетентні органи за дорученням суб'єктів правотворчості, так і фізичні чи юридичні особи за власною ініціативою. Результатом інкорпорації є видання хронологічних, системно-предметних або предметних збірників, використання яких полегшує пошук нормативного матеріалу [7]. Ретельна й послідовна інкорпорація може бути першим кроком на шляху до кодифікації законодавства з адміністративного регулювання суспільних відносин. Кодифікація – це вид правотворчості, предмет упорядкування якого не нормативно-правові акти, а безпосередньо юридичні норми. Кодифікацію як напрям систематизації адміністративного права здійснюють шляхом: а) об'єднання в єдиному акті адміністративно-правових норм, що містяться в різних нормативних документах, однак належать до одного правового інституту; б) вдосконалення змісту цих норм; в) усунення застарілих норм; г) заповнення прогалів в адміністративно-правовому регулюванні. Результатом застосування цього способу систематизації завжди виступають нові комплексні (єдині, юридично та логічно завершені, узгоджені всередині й за змістом) акти (як правило, кодекси). Кодифікація має офіційний характер, оскільки її здійснюють тільки державні органи, що мають відповідну компетенцію.

Нині справи про правопорушення розглядають адміністративні комісії, районні (міські) суди (судді), органи внутрішніх справ (міліції), органи, установи й заклади державної митної служби. Накладаються такі стягнення: штраф, конфіскація або вилучення предметів правопорушення, адміністративний арешт. Але ж мова йде про адміністративну відповідальність та про адміністративне стягнення. У зв'язку з цим виникають запитання в контексті реформування та кодифікації адміністративного законодавства України: чи вважати порушення норм митного законодавства з боку особи, яка не є посадовою, адміністративним; чи можна говорити про адміністративну відповідальність цивільної особи?

На нашу думку, адміністративне правопорушення – це порушення положень законодавства будь-яким суб'єктом адміністративних правовідносин, у тому числі суб'єктом владних повноважень. А отже, відповідальність держави, державних органів перед громадянами (суспільством) та особою, правила поведінки чиновників (посадових осіб) мають бути відображені в Адміністративному кодексі, який повинен містити норми стосовно адміністративної відповідальності за вчинення протиправних дій адміністрацією, у нашому випадку посадовими особами митної служби.

Такі відносини виникають у зв'язку з наявністю публічно-правового спору щодо правомірного використання владних повноважень публічною адміністрацією. У таких випадках порушується адміністративна справа (справа адміністративної юрисдикції), де відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень. справи адміністративної юрисдикції розглядаються за нормами адміністративного судочинства, які встановлені Кодексом адміністративного судочинства України (від 6 липня 2005 р.). Відповідно до нього справа адміністративної юрисдикції (або адміністративна справа) – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [8].

Висновки. Таким чином, адміністративні правопорушення – правопорушення, що вчиняє особа, наділена владними повноваженнями у сфері юрисдикційно-управлінської діяльності органу, в якому вона перебуває на державній службі. Адміністративна відповідальність – це відповідальність посадової особи державного органу або органу місцевого самоврядування за вчинення адміністративного правопорушення. Відповідно, особа, стосовно якої здійснено протиправні дії, регламентовані Адміністративним кодексом (посадові правопорушення), може звернутись до керівництва посадової особи, яка вчинила посадовий (адміністративний) проступок, або до органів прокуратури, адміністративного чи загального суду з позовом. Слід зазначити, що дисциплінарне провадження здійснює безпосереднє керівництво органу. Якщо під час

дисциплінарного провадження порушено права особи, стосовно якої воно проводиться, то вона має право безпосереднього звернення до адміністративного суду [9].

В Адміністративному кодексі мають бути чітко прописані загальні норми діяльності державних установ, які покликані контролювати різні сфери суспільного життя. В Особливій частині – адміністративні правопорушення, які скоюють посадові особи, та особливості провадження стосовно них. Таким чином, при неналежному виконанні своїх обов'язків посадові особи митних органів нестимуть дисциплінарну, адміністративну відповідальність, яка буде врегульована на найвищому законодавчому рівні у вигляді Адміністративного кодексу. Отже, Адміністративний кодекс має містити кодифікацію норм, які регулюють діяльність владних органів і посадових осіб та їх відповідальність. У ньому мають міститися норми щодо адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення норм законодавства, дисциплінарної, матеріальної тощо, а також їх відмежування від кримінальної відповідальності. Інші правові норми мають бути кодифіковані в нормативно-правових актах – кодексах, які є базовими для відповідної сфери суспільної діяльності. У цьому розумінні Митний кодекс – один з інноваційних нормативних актів, який має слугувати прикладом організації діяльності в інших сферах суспільного життя. Але до нього мають бути внесені зміни, які б належним чином відповідали Концепції адміністративної реформи в Україні.

Правопорушення в митній сфері – це протиправна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на законодавчо закріплені митні норми і правила. При цьому суб'єктом митного правопорушення (порушення, проступку) можуть виступати різні особи: фізична особа, юридична особа, посадова особа та державний орган або орган місцевого самоврядування. Також слід зазначити, що правопорушення в митній сфері можуть бути і внаслідок адміністративних правопорушень або кримінальних злочинів, скоєних державними службовцями (посадовими особами), приміром неналежне виконання службових обов'язків, корупційних дій тощо, при цьому безпосередньо працівниками митних служб. Порушення проваджень у справах про митні правопорушення може відбуватись перш за все з ініціативи митних органів, а також внаслідок заяв громадян, звернень громадських організацій тощо. Питання про накладання стягнень має вирішуватись безпосередньо уповноваженою на це посадовою особою державного органу.

Базуючись на проведеному аналізі, наприкінці зазначимо, що теоретичні положення, які містяться в наукових дослідженнях провідних українських вчених з адміністративного права, мають розцінюватись не як коментарі до існуючого законодавства, котре, у свою чергу, являє собою узагальнення та систематизацію правил суспільного життя, а як інноваційні рекомендації стосовно підвищення ефективності діяльності державної влади з метою оптимізації соціально-економічних процесів у державі.

Література

1. Приймаченко Д. В. Митна політика держави та її реалізація державними органами [Текст] : монографія / Д. В. Приймаченко. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2006. – 332 с.
2. Административное право и процесс. Полный курс [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – 652 с.; Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний феномен [Текст] : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.; Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина [Текст] : навчальний посібник / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – 367 с.; Бандурка О. М. Адміністративний процес [Текст] : підручник для вищих навчальних закладів / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
3. Административное право (общая часть) [Текст] : учебное пособие / под общ. ред. В. П. Сальникова. – СПб., Изд-во Михайлова В. А., 2000. – 256 с. – С. 18.
4. Оболенський О. Ю. Державна служба [Текст] : підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
5. Адміністративне право України [Текст] : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Парашук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
6. Кунев Ю. Д. Управління в митній службі [Текст] : підручник / Ю. Д. Кунев, І. М. Коросташова, А. В. Мазур, С. П. Шапошник / за заг. ред. Ю. Д. Кунева. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – С. 298–299.
7. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” [Текст].
8. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) [Текст] : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
9. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) [Текст] : учебное пособие / А. С. Васильев. – Харьков : Одиссей, 2003. – С. 237–242.