

О. П. РЯБЧЕНКО

Олена Петрівна Рябченко, доктор юридичних наук, професор, в.о. начальника кафедри Університету ДФС України

ПРО ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ: СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Необхідність вдосконалення правового регулювання відносин у сфері боротьби з контрабандою, іншими порушеннями митних правил, організації відповідної діяльності визначена нагальною потребою формування дієвих запобіжників тінзації економіки, ефективних заходів і засобів охорони й захисту державних інтересів у зовнішньоекономічній сфері, створення дієвого бар'єру потрапляння на внутрішній ринок неякісних товарів. Саме у такому значенні адміністративно-деліктне законодавство виступає системоутворюючим чинником формування та реалізації митно-правового режиму (у широкому значенні цього терміна), забезпечення економічної безпеки як в Україні, так і за її межами. Звернення до офіційних джерел інформації підтверджує вказане. Так, за даними Державної фіскальної служби України упродовж 2015 р. митницями ДФС відкрито 17 808 справ про порушення митних правил на суму понад 1 787,19 млн грн. З них у 8 529 справах реально вилучено предмети правопорушень на суму понад 628,98 млн грн¹.

Звернення до наукового доробку, предметом якого є проблемні питання митно-правового регулювання, дає змогу виділити наступні напрями творчого пошуку, представлених найбільшою кількістю напрацювань: зміст та особливості митних режимів (О. О. Афанасьєва, К. В. Бережна, Б. М. Габричидзе, О. О. Зотенко, С. І. Істомін, О. М. Козирін, Б. А. Кормич, О. О. Крестьянінов, В. В. Ліпінський, М. В. Мельник, І. В. Міщенко, В. П. Науменко, Н. В. Осадча, І. В. Співак, М. Г. Шульга та інші); відповідальність за порушення митних правил (А. В. Дусик, С. Ю. Дьомін, А. Б. Калюга, М. О. Кравець, С. В. Кувакін, А. А. Мудров та інші); міжнародне співробітництво у митній сфері (І. О. Бондаренко, О. П. Гребельник, В. П. Науменко, П. В. Пашко, В. А. Руссков та інші). Доктринальну основу напрацювань у галузі митної справи становлять роботи, які стосуються загальних проблем розвитку митного права (Є. В. Додін, С. В. Ківалов, В. Я. Настюк, Д. В. Приймаченко, М. Г. Шульга та інші). Огляд наукових публікацій був би не повним, якщо оминати роботи, присвячені проблемам митного контролю (Ю. М. Дьомін, А. В. Мазур, А. Б. Новіков та інші), порядку переміщення через митний кордон України та митного оформлення товарів (Д. С. Цаліна, І. М. Резнік), організації надання послуг (І. О. Бондаренко), міжнародно-правовому аспекту співробітництва у галузі митної справи (С. М. Перепьолкін), правовому регулюванню переміщення товарів через митний кордон України (І. М. Резнік).

Результати потужної наукової розвідки у сфері митно-правового регулювання є тією доктринальною основою, спираючись на яку можна здійснювати дослідження проблемних питань розвитку митного права, зокрема й тих, які стосуються вдосконалення адміністративної відповідальності за порушення у митній сфері.

Мета статті – визначити особливості провадження у справах про порушення митних правил, порівняно із провадженнями у справах про адміністративні правопорушення, та виділити проблемні питання правового регулювання відповідних процесуальних відносин, які потребують нагального вирішення.

Особливості правового регулювання провадження про порушення митних правил впливають зі ст. 487 Митного кодексу України (далі – МКУ)², якою передбачено, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до цього Кодексу, а в частині, що не регулюється ним, – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення. Зокрема, вказане стосується порядку оскарження постанови суду (судді) у справі про порушення митних правил, який визначається Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України.

У справах про порушення митних правил право складати протоколи наділені посадові особи: уповноважені здійснювати митний контроль, митне оформлення і пропуск товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України і які безпосередньо виявили порушення митних правил; посадові особи органів доходів та зборів, які згідно з посадовими обов'язками мають таке право; інші посадові особи, уповноважені керівником центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, або керівником митниці (ст. 490 МКУ). Апеляційний суд м. Києва звертав увагу на відсутність чіткого врегулювання у МКУ кола посадових осіб, які мають право складати протоколи, та необхідність, у зв'язку з цим, звертатись до підзаконних нормативних актів – посадових інструкцій осіб, в яких має бути передбачене таке право, а також відомчих актів Державної митної служби України (наразі – Державної фіскальної служби України), які наділяють посадових осіб повноваженнями щодо складання протоколів. Апеляційний суд м. Києва вказує на порушення судами вимог ст. 490 МКУ, що передбачає перевірку наявності повноважень посадових осіб щодо складання протоколу і, як наслідок – прийняття незаконних рішень³.

Статтею 493 МКУ встановлено юрисдикційні повноваження посадових осіб органів доходів і зборів, які здійснюють провадження у справі про порушення митних правил: посадові особи митниці, в зоні діяльності якої було вчинено або виявлено таке порушення (з окремими винятками); посадові особи іншого органу доходів і зборів (стосується ст. 518 МКУ); посадові особи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику; керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, або особа, яка виконує його обов'язки (має право передавати справу про порушення митних правил для здійснення провадження з однієї митниці до іншої). Від імені митниць справи про порушення митних правил розглядаються керівниками цих митниць або їх заступниками, а від імені центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, – посадовими особами, уповноваженими на це відповідно до посадових інструкцій, або іншими особами, уповноваженими на це керівником центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику (ст. 523 МКУ).

Законодавець, встановлюючи компетенцію посадової особи юрисдикційного характеру, відсилає до положень підзаконних нормативно-правових актів. Разом з тим виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади (п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України)⁴. Додаткових проблем правового регулювання встановлення і застосування юрисдикційних повноважень завдає наступна обставина. Міністерство доходів і зборів України було реорганізовано в Державну фіскальну службу України в 2014 р. відповідно до Положення про Державну фіскальну службу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236⁵, а Указ Президента України від 18 березня 2013 р. № 141/2013 «Про Міністерство доходів і зборів України»⁶ є чинним. У зв'язку із вказаним вище виникає логічне питання про коректність врегулювання юрисдикційних повноважень посадових осіб, що стосуються застосування адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Правом розгляду справ про порушення митних правил наділені місцеві суди (судді). Їх юрисдикція, згідно з ч. 2 ст. 522 МКУ, стосується справ про порушення митних правил, передбачених ст.ст. 471–473, 476, 482–484 МКУ, а також усі справи про такі порушення, вчинені особами, які не досягли 18-річного віку. Існують особливості процедур розгляду та винесення рішення по виділеній категорії справ місцевими судами, які впливають із ст.ст. 527, 528 МКУ. Такі особливості визначені родовим та видовим об'єктом порушення митних правил, який стосується суспільних відносин у галузі державної митної справи. Зокрема, якщо постанову суду скасовано або змінено стягнення, яке застосоване, за результатами перевірки законності та обґрунтованості постанови, визначено обов'язок повернення особі, яка притягалася до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, або її представникові конфіскованих товарів, транспортних засобів, суми штрафу (ч. 3 ст. 528 МКУ). Серед видів постанов, які виносяться у таких справах, передбачено і постанову про проведення додаткової перевірки, про накладення адміністративного стягнення, про закриття провадження у справі (ч. 1 ст. 527 МКУ).

Слід звернути увагу на ту обставину, що законодавець не визначив підстави для направлення справи для проведення додаткової перевірки. Звернення до результатів узагальнення судової практики свідчить про те, що постанови про проведення додаткової перевірки виносяться судами у випадках, коли не встановлено всі обставини, які входять до предмета доказування по даній справі, а також інші необхідні відомості для прийняття рішення по суті. Такими, зокрема, є: необхідні для розгляду справи відомості про особу, яка притягається до відповідальності за порушення митних правил; місце, час вчинення, вид та характер порушення митних правил; посилання на статтю МКУ, що передбачає адміністративну відповідальність за таке порушення; відомості про товари – безпосередні об'єкти порушення митних правил; відомості про власника цих товарів. Другою підставою для проведення додаткової перевірки може бути недостатність чи відсутність доказів на підтвердження предмета доказування. У постанові про проведення додаткової перевірки мають зазначатися, які конкретні дії необхідно виконати митному органу для усунення неповноти, та строк їх виконання, оскільки посадова особа митного органу зобов'язана усунути ці недоліки та повторно направити справу на новий розгляд з урахуванням тримісячного строку притягнення до адміністративної відповідальності⁷. Разом із тим, ст. 467 МКУ встановлено строки накладення адміністративних стягнень: не пізніше, ніж через шість місяців з дня вчинення правопорушення, а у разі розгляду триваючого порушення – не пізніше, ніж через шість місяців з дня виявлення цих правопорушень. У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях правопорушника ознак порушення митних правил, адміністративні стягнення за порушення митних правил може бути накладено не пізніше ніж через три місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження, але не пізніше ніж через два роки з дня вчинення правопорушення. Отже, необхідно додатково розглянути питання про темпоральні характеристики провадження у справах про порушення митних правил, а також особливості процедур виконання постанови суду про проведення додаткової перевірки.

До особливостей провадження у справах про порушення митних правил слід віднести визначення категорій суб'єктів порушень. Відповідно до ч. 2 ст. 459 МКУ такими суб'єктами можуть бути не тільки особи, які на момент вчинення правопорушення досягли 16-річного віку, а й посадові особи підприємств у разі вчинення порушень митних правил підприємствами.

Вказане визначає необхідність встановлення особи, яка вчинила таке порушення, та факту складання щодо неї протоколу про адміністративне правопорушення.

У разі, якщо особа не встановлена, суди, згідно з вимогами п. 1 ч. 1 ст. 527 МКУ, повинні приймати рішення про проведення додаткової перевірки для встановлення особи, що вчинила правопорушення. Такі ж рекомендації містяться в п. 14 постанови Пленуму Верховного Суду України № 8 від 3 червня 2005 р. «Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил». Додаткова перевірка має застосовуватись і у разі, якщо у справах про порушення митних правил поряд з особою, яка притягується до відповідальності за порушення митних правил, беруть участь заінтересовані особи, котрі є власниками товарів, транспортних засобів, зазначених у п. 3 ст. 461 МКУ, п. 2 ч. 1 ст. 497 МКУ. Ці особи мають ті ж права, що й особи, які притягуються до адміністративної відповідальності (відповідно до ст. 498 МКУ). Додаткова перевірка застосовується, якщо неможливо встановити відомості про цих осіб, зокрема прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання для фізичних осіб та найменування і місце знаходження для юридичних осіб⁸.

До особливостей провадження у справах про порушення митних правил слід віднести специфіку визначення малозначності правопорушення, що передбачає право судді вирішити питання про можливість звільнення особи від адміністративної відповідальності, відповідно ст. 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)⁹. Так, при вирішенні питання про малозначність проступку необхідно враховувати не лише вартість, а й кількість предметів правопорушення, мету, мотив і спосіб його вчинення¹⁰.

У жодному провадженні у справах про адміністративні правопорушення, крім провадження у справах про порушення митних правил, не передбачено припинення провадження шляхом компромісу (ст. 521 МКУ). Компроміс може бути застосований тільки у випадку, якщо відсутні ознаки кримінального порушення митних правил. Юридичне закріплення компромісу відбувається шляхом укладання мирової угоди між особою, яка вчинила порушення митних правил, та органом доходів і зборів, посадова особа якого здійснює провадження у справі. Типова мирова угода про припинення провадження про порушення митних правил затверджена наказом Міністерства фінансів України від 28 травня 2012 р. № 607¹¹. Відповідно до Розділу 1 Спеціального додатку Н Додатку III Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур від 26 червня 1999 р. (дата приєднання Україною: 5 липня 2006 р., дата набрання чинності для України Протоколів I, II, III: 15 вересня 2011 р.), врегулювання на основі компромісу – угода, відповідно до якої митна служба, будучи на те уповноваженою, відмовляється від здійснення процесуальних дій стосовно осіб, причетних до митного правопорушення, якщо ці особи згодні на дотримання певних умов¹². Мирова угода не може бути оскаржена, а у разі припинення провадження у справі про порушення митних правил шляхом компромісу особа, яка вчинила це правопорушення, вважається такою, що не була притягнута за нього до адміністративної відповідальності (ч. 7, 8 ст. 521 МКУ). Вказане означає можливість збереження ділової репутації юридичної особи та уникнення процедур додаткового контролю з боку органів доходів і зборів у перспективі.

У досліджуваному провадженні чітко встановлено не тільки момент, а й підстави для порушення справи про порушення митних правил. Моментом порушення справи визначено факт складання протоколу про порушення (ст. 488 МКУ), а підставами: 1) безпосереднє виявлення посадовими особами органу доходів і зборів порушення митних правил; 2) офіційні письмові повідомлення про вчинення особою порушення митних правил, отримані від правоохоронних органів, а також органів, що здійснюють види контролю, зазначені у ч. 1 ст. 319 МКУ; 3) офіційні письмові повідомлення про вчинення порушення митних правил, отримані від митних та правоохоронних органів іноземних держав, а також від міжнародних організацій (ст. 491 МКУ).

До особливостей розглядуваного виду провадження необхідно віднести встановлення трьох видів адміністративних стягнень за порушення митних правил: попередження, штраф, конфіскація, а також визначення предмета конфіскації. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 461 МКУ конфіскація застосовується щодо товарів і транспортних засобів комерційного призначення – безпосередніх предметів порушення митних правил; товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю, а також транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу.

Таким чином, провадження у справах про порушення митних правил має істотні особливості, наявність яких є підставою визнання його різновидом провадження у справах про адміністративні правопорушення. Ці особливості стосуються: підстав та процедур провадження, темпоральних характеристик, суб'єктів і учасників провадження, переліку адміністративних стягнень, які можуть бути накладені на порушників, застосування компромісу у формі мирової угоди. Проведений аналіз виявив окремі проблеми правового регулювання відповідних процесуальних відносин, які потребують першочергового вирішення. Вказане стосується, зокрема, врегулювання правового статусу посадових осіб, уповноважених складати протоколи та розглядати справи про порушення митних правил, що набуває особливого значення за умови відсутності контролю на кордонах у Донецькій та Луганській областях, проведення Антитерористичної операції й необхідності посилення боротьби з контрабандою, встановлення компетенції зазначених посадових осіб, відповідної сучасним реаліям.

¹ Інформація про проведення заходів митницями ДФС із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з митними правопорушеннями / Державна фіскальна служба України. Офіційний портал : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/borotba-z-ekonomichnoyu-zlochinnistyu-ta/informatsiya-pro-vjittya-zahodiv-schodo-bo/231912.html>

² Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.

³ Узагальнення судової практики та вивчення правильності застосування Митного кодексу України, який набрав чинності з 1 червня 2012 р. : лист Апеляційного суду м. Києва від 1 вересня 2012 р. // Судова апеляція. – 2012. – № 4.

⁴ Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – № 30. – Ст. 141.

⁵ Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 55. – Ст. 1507.

⁶ Про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України від 18 березня 2013 р. № 141/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 10. – Ст. 275.

⁷ Узагальнення судової практики та вивчення правильності застосування Митного кодексу України, який набрав чинності з 1 червня 2012 р. : лист Апеляційного суду м. Києва від 1 вересня 2012 р. // Судова апеляція. – 2012. – № 4.

⁸ Там само.

⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // ВВР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

¹⁰ Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил : постанова Пленуму Верховного Суду України від 3 червня 2005 р. № 8 // Юридичний вісник України. – 2005. – № 35.

¹¹ Про затвердження Типової мирової угоди про припинення провадження в справі про порушення митних правил : наказ Міністерства фінансів України від 28 травня 2012 р. № 607 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 52. – Ст. 2105.

¹² Протокол про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур від 26 червня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 71. – Ст. 2712.

Резюме

Рябченко О. П. Про особливості провадження у справах про порушення митних правил: сучасний стан правового регулювання.

Стаття присвячена виділенню особливостей провадження у справах про порушення митних правил, порівняно із провадженнями у справах про адміністративні правопорушення, та виділенню проблемних питань правового регулювання відповідних процесуальних відносин, які потребують нагального вирішення. Встановлено, що особливості провадження стосуються: підстав та процедур провадження, темпоральних характеристик, суб'єктів та учасників провадження, їх процесуального статусу, переліку адміністративних стягнень, які можуть бути накладені на порушників, застосування компромісу у формі мирової угоди. Наявність цих особливостей надала можливість віднести таке провадження до різновиду проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Серед першочергових питань правового регулювання виділено проблему вдосконалення правового статусу посадових осіб, уповноважених складати протоколи та розглядати справи про порушення митних правил.

Ключові слова: провадження, порушення, митні правила, протокол, справа про правопорушення, адміністративна відповідальність.

Резюме

Рябченко Е. П. Об особенностях производства по делам о нарушении таможенных правил: современное состояние правового регулирования.

Статья посвящена выделению особенностей производства о нарушении таможенных правил по сравнению с производствами по делам об административных правонарушениях и выделению проблемных вопросов правового регулирования соответствующих процессуальных отношений, которые требуют первоочередного решения. Установлено, что особенности производства касаются: оснований и процедур, темпоральных характеристик, субъектов и участников производства, их процессуального статуса, перечня применяемых административных взысканий, применения компромисса в форме мирового соглашения. Наличие таких особенностей позволило назвать производство о нарушении таможенных правил разновидностью производства по делам об административных правонарушениях. Среди первоочередных вопросов правового регулирования выделена проблема совершенствования правового статуса должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела о нарушении таможенных правил.

Ключевые слова: производство, нарушение, таможенные правила, протокол, дело о правонарушении, административная ответственность.

Summary

Ryabchenko O. On peculiarities of proceedings in cases on customs rules violation: the current state of legal regulation.

The article is devoted to selection of the features of proceeding on customs rules violation compared to the administrative offences proceeding, and to the allocation of relevant relationships legal regulation troubled issues that require urgent solutions. It is established that features of the proceeding include: grounds and procedures, temporally characteristics, the subjects and participants in the proceedings, their procedural status, the list of applicable administrative sanctions, the application of the compromise in the form of a settlement agreement. The presence of such features allowed to call the proceedings on customs rules violation as a kind of administrative offences proceeding. Among the priority legal regulation problems, there highlighted the problem of improving the legal status of officials authorized to draw up protocols and to consider cases on customs rules violation.

Key words: proceeding, infringement, customs regulations, protocol, offence case, administrative responsibility.