

УДК 342.922.001.76:339.543

Є.В. Додін

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

Поняття «митні правила» є узагальненим поняттям, яке включає до себе значне коло термінів, стандартів та правил, що регламентують здійснення особливого виду державної діяльності. Відповідно до статті 3 Митного кодексу України, порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане з встановленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, спрямовані на реалізацію митної політики України, становлять митну справу.

Тому законодавець повинен був узяти до уваги й те, що забезпечення дотримання правил у цій особливій сфері державної діяльності має включати не тільки державні заходи, за допомогою яких виконують це завдання, а також і ті, які є найефективнішими в галузі їх застосування. Такими, зокрема, є заходи адміністративної відповідальності.

Це й обумовило необхідність відокремити групу норм, які встановлюють відповідальність за порушення митних правил, а також норм, що регламентують порядок застосування цієї правоохоронної діяльності державних органів, як окремого правового інституту. У теорії права під поняттям інституту права розуміється група юридичних норм, яка регулює однорідні суспільні відносини, що входять у відповідну галузь права. Однак у деяких випадках одні й ті самі суспільні відносини регулюються нормами різних галузей права. Тоді інститут права може створити норми двох і більше галузей права [1].

У 1984 р. до Кодексу України про адміністративну відповідальність було включено ст. 208 «Порушення митних правил» та ст. 209 «Контрабанда». Згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР № 158-12 від 3 серпня 1990 р. Кодекс доповнила ст. 208¹ «Порушення встановленого порядку вивезення за межі республіки товарів народного споживання чи інших матеріальних цінностей».

Незважаючи на це, законодавець, приймаючи перший Митний кодекс України в грудні 1991 р., в окремому розділі сформулював 18 складів порушення митних правил, а також у главі 2 розділу VIII визначив особливий порядок провадження щодо них. Як відомо, якщо приймають той чи інший акт, у якому подано нові аспекти тієї чи іншої правової ситуації, то зазвичай зазначають, якою є подальша доля попередніх норм. Однак під час прийняття МКУ 1991 р. не йшлося про скасування (або втрату чинності) норм КпАП України, які регламентували підстави відповідальності за порушення митних правил. Це було зроблено лише 17 травня 2001 р. на засіданні Верховної Ради України. Тому склалася дуже парадоксальна ситуація – до 17 травня 2001 року статті 208, 208¹, 209 КпАП України існували паралельно із статтями МКУ 1991 р., які встановлювали перелік та склад митних правопорушень, незважаючи на знач-

не розходження в оцінці кваліфікації цих діянь. Незрозуміло, якими нормами до 2001 р. керувалися особи, котрі порушували провадження за цією категорією справ та їх розглядали: нормами КпАП чи МКУ?

Окрім цього, МКУ 1991 р. значно розширив коло правопорушень у галузі митної справи, процесуальна його частина мала схематичний характер, тому багато аспектів регламентації провадження за цією категорією справ залишилось поза межами МКУ. Беручи це до уваги, Державний митний комітет України своїм наказом від 2 листопада 1992 р. № 205 затвердив Положення про провадження у справах про порушення митних правил. У цьому Положенні передбачено багато нових процесуальних дій, які потрібно здійснювати під час провадження у справах про порушення митних правил.

Більше того, з ініціативи колишнього Державного митного комітету України в правовий обіг було введено термін «митне розслідування», який означає «систему процесуальних дій, встановлених МКУ» (згідно з п. 1.2). Отже, єдиним джерелом інституту адміністративної відповідальності за порушення митних правил став МКУ, тобто утворилася паралельна група процесуальних норм, за допомогою яких митні органи вирішували питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

МКУ та значну кількість інших нормативних актів, зокрема й відомчих, незважаючи на те, що ніхто не скасовував статей КпАП України, які встановлювали відповідальність за митні правопорушення й регламентували порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки митні правопорушення за своєю природою є адміністративними проступками, було визначено самостійною групою правопорушень, яка виходить за межі адміністративної відповідальності.

Слід вважати, що таким чином було зроблено перший крок виведення інституту адміністративної відповідальності за митні правопорушення зі сфери дії адміністративного права і включення його до нової галузі права, яка має свій особливий предмет та метод регулювання, а також власну нормативну базу, яка формується під впливом митної системи держави. На жаль, слід констатувати, що таке ставлення до місця інституту адміністративної відповідальності за митні правопорушення характерне не тільки для українського законодавства. Законодавці інших держав-колішніх членів СРСР також підтримали цю думку. Зокрема, ст. 186 Кодексу РСФСР про адміністративні правопорушення, яка визначала склади митних правопорушень, після прийняття в 1993 р. МК РФ фактично не застосовується, хоча законодавчо її не скасовано. Відповідальність за митні правопорушення до 1 липня 2002 р. регламентували норми МК, оскільки в 2001 р. ці норми було повернено до Кодексу про адміністративні правопорушення РФ у главу 16 «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил)»).

Однак і в наш час деякі країни, що творять своє національне законодавство ізольовано від законодавства СРСР, яким вони користалися довгі роки, продовжують не тільки включати до свого митного законодавства норми, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення митних правил, а й норми,

які завжди регламентували відповідальність осіб у сфері управлінської діяльності. Наприклад, розділ XII Митного кодексу Придністровської Молдавської Республіки від 31 січня 2000 р. встановлює підстави цієї відповідальності, а також порядок її застосування. Окрім цього, глава 65 цього Кодексу містить норми, що передбачають адміністративні правопорушення та злочини, які посягають на нормальну діяльність митних органів Придністровської Молдавської Республіки, а також відповідальність за такі правопорушення і злочини, провадження у справах про них та їх розгляд.

Прийняття в 1996 р. Конституції України, у ст. 41 якої було вказано, що таку міру впливу, як конфіскація, здійснює виключно суд, потягло за собою виникнення нових митно-процесуальних норм, спрямованих на регулювання порядку провадження в тих справах про митні правопорушення, які повинен розглядати суд. І, як не дивно, цю групу норм, що має суто адміністративно-правове значення, було введено в дію лише листом, який підписали заступники керівників деяких відомств. Але ці норми, попри їх правову невизначеність і суперечність наявним вимогам про необхідність реєструвати нормативні акти міністерств та відомств, що стосуються прав та обов'язків громадян, було вміщено до цього листа, який, однак, не пройшов юридичної експертизи в Мінюсті України, проте встановив особливий порядок передачі від митних органів до суду справ про порушення митних правил, санкція за які передбачає конфіскацію предметів цих порушень, а також порядок їх розгляду судом. Цей акт (незрозуміла його назва) ще більше відірвав норми, які регулюють адміністративну відповідальність за порушення митних правил, від тих, що закріплені КпАП України, а вони, як відомо, на законодавчому рівні регламентують загальноновизначені підстави та порядок застосування адміністративної відповідальності. Вимоги ст. 41 Конституції України щодо вирішення питань про конфіскацію за скоєні правопорушення (зокрема й адміністративні) торкалися не тільки митних правопорушень, а й інших адміністративних проступків. Наприклад, ст. 51² «Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності» передбачає конфіскацію незаконно виготовленої продукції та обладнання і матеріалів, які призначені для її виготовлення. Однак жодних особливих процесуальних норм щодо застосування цієї міри адміністративного впливу за ці правопорушення визначено не було.

Шляхом видання норм, які в адміністративно-правовій науці визначаються «нікчемними», був зроблений ще один крок виведення групи норм, що регламентують адміністративну відповідальність, за митні правопорушення, за коло норм, що складають інститут адміністративної відповідальності.

Немає сенсу аналізувати підстави напруженої діяльності деяких зацікавлених осіб щодо виведення окремої частини механізму адміністративної відповідальності з лав адміністративного права і включення його в систему митного права, значно звужуючи при цьому процесуальні гарантії законності притягнення до відповідальності за порушення митних правил. Відзначимо тільки те, що така реалізація цієї спроби призвела до суперечливої практики застосування норм про адміністративну відповідальність за порушення митного законодав-

ства. Тому Верховний Суд України своєю Постановою «Про судову практику в справах про контрабанду та порушення митних правил» від 26 лютого 1999 року № 2, намагаючись ввести норми інституту адміністративної відповідальності за порушення митних правил до загально визначеного поля адміністративної відповідальності, зробив дуже цікаві вказівки відносно кваліфікації складу порушення митних правил (суб'єктивної та об'єктивної сторін), процедури притягнення до відповідальності тощо. Але незважаючи на політику Верховного Суду України, яка була підтримана значною частиною науковців, які займаються проблемами адміністративної відповідальності, щодо поширення впливу норм інституту адміністративної відповідальності, визначених КпАП України, на стан боротьби з порушеннями митних правил, що регламентується нормами митного права, Верховна Рада в 2002 році приймає новий МКУ (такий крок законодавця є дуже необхідним та актуальним!), у якому знову появились норми, що регламентують підстави та порядок застосування відповідальності за порушення митних правил. При цьому у ст. 319 «Поняття порушення митних правил» стверджується, що порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке становить собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений законодавством України порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність. Тобто законодавець ще раз підкреслив, що таке правопорушення за своєю природою є адміністративним. Однак незважаючи на це, він вирішив залишити їх у сфері митного законодавства, яке, як свідчить ст. 7 МКУ, складається з Конституції України, цього Кодексу, законів України та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, виданих на основі та на виконання Конституції України, цього Кодексу та законів України.

Тобто про необхідність урахування загально визначених вимог щодо підстав адміністративної відповідальності за порушення митних правил у цій статті нічого не вказується. Тільки у ст. 357 МКУ зазначається, 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.

Однак незважаючи на цю вказівку законодавця, Держмитслужба видає наказ № 936 від 30.12.2004 р., яким затвердила Методичні рекомендації щодо провадження у справах про порушення митних правил, відмінив при цьому Положення про провадження у справах про порушення митних правил від 04.11.1992 р. У зв'язку з цим посадові особи митних органів при провадженні у справах про митні порушення повинні спиратися на ці методичні вказівки, незважаючи на їхню назву.

Не можна не згадати про те, що якщо Митний кодекс України 1991 року передбачав 18 видів порушень митних правил, то Митний кодекс України 2002 року розширив кількість видів таких порушень до 27.

Поява цих нових статей, у яких визначені деякі склади митних правопорушень потребують або розмежування із злочинами, або з адміністративними

проступками, здійснюваними у сфері митної діяльності, знову потребувала втручання Верховного Суду України, що й було зроблено його Пленумом, який прийняв Постанову «Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил» від 03.06. 2005 р. № 8.

Цією Постановою Пленум намагався ліквідувати прогалини в правовій регламентації підстав та порядку притягнення до адміністративної відповідальності за скоєні порушення митних правил, оскільки існуючі норми нового МКУ ще більше відділили механізм такої відповідальності від інституту адміністративної відповідальності, визначеного Кодексом України про адміністративні правопорушення 1984 р. Новелою для інституту адміністративної відповідальності стала вказівка Пленуму на можливість застосування конфіскації предметів проступку незалежно від їх власника.

Однак необхідність приведення законодавства України про адміністративну відповідальність, основним джерелом якої є Кодекс про адміністративні правопорушення, який був прийнятий ще в 1984 р. і на наш час залишився єдиним чинним нормативним кодифікованим актом з часів соціалізму до сьогоднішнього дня з урахування значних змін у політичному, соціальному, економічному та ідеологічному стані нашої держави, назріла вже давно. Вже понад десятка років робляться спроби підготувати проект нового кодифікованого акта, який би адекватно оцінив сучасну ситуацію зі станом правопорядку, урахував би висновки науковців, які плідно працюють над проблемою підвищення ефективності адміністративної відповідальності в захисті прав та свобод громадян. Тому слід підкреслити плідну роботу, яка була проведена Верховним Судом України під керівництвом першого заступника Голови Суду П.П. Пилипчука, результатом якої став проект Кодексу про адміністративні проступки, побудований значною мірою на нових підставах, включаючи нові завдання адміністративної відповідальності, її нові визначення тощо. Однак загальна оцінка проекту та зауваження відносно його тексту і формулювань тепер є передчасною. Звернімо увагу на те, що проект у ст.ст. 397-421 глави 26 передбачає коло складів порушень у галузі митної справи, тому вона має назву «Адміністративні правопорушення в галузі митної справи».

Однак якщо зміст складів порушень митних правил пропонується законодавцем перенести з МКУ до нового Кодексу про адміністративні правопорушення практично без змін (у тому числі назви, за винятком вже названої ст. 413 проекту нового Кодексу «Переміщення через митний кордон України товарів або предметів, виготовлених з порушенням прав на об'єкт інтелектуальної власності», назва якої відрізняється від тієї, яку має ст. 345 МКУ «Переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності»), то таке включення норм матеріального законодавства до основного акта про адміністративну відповідальність потягне за собою деякі зміни в правовому регламентуванні стадії визначення міри покарання за скоєне митне правопорушення.

Але при включенні до нового КоАП статті самостійної глави, яка буде регулювати адміністративну відповідальність за порушення митних правил, потягне

нуть услід деякі зміни в загальній частині Кодексу. Так, до статті Кодексу, яка дає характеристику такої міри стягнення, як конфіскація, треба буде, по-перше, додати, що за митні правопорушення конфіскацію застосовують не тільки до власника, а й до користувача майном, яке в нього вилучається; по-друге, конфіскації підлягає майно незалежно від форми його власності;

Тобто повернення норм про адміністративну відповідальність за скоєні порушення митних правил до системи адміністративного законодавства не є технічною операцією. Втілення даного правового інституту до цієї гілки законодавства потягне значні зміни в його змісті, оскільки він повинен бути підпорядкований тільки загальним положенням і завданням основоположного акта про адміністративну відповідальність.

Таким чином, можна виділити такі етапи еволюції інституту адміністративної відповідальності за порушення митних правил:

— перший – з 1984 р. до 1991 р., коли він перебував у системі адміністративно-деліктного законодавства;

— другий – з 1991 р. до 2001 р., коли він паралельно існував як у складі митного, так і адміністративно-деліктного законодавства;

— третій – з 2001 р. до сьогодні, коли він знайшов своє місце в системі митного законодавства;

— і, мабуть, останній, коли він повинен повернутися, відповідно до проекту нового КпАП, до лав адміністративно-деліктного законодавства. Це і буде правильним кроком законодавця, оскільки будь-яка галузь права (і законодавства) повинна мати внутрішню єдність та цілісність норм, які належать до тієї чи іншої галузі права та взаємодіють, створюючи можливість найбільш оптимального впливу на ті суспільні відносини, які вони регулюють. Тому для законодавця повинно стати правилом, що при проведенні кодифікації законодавства не треба піддаватися впливу заінтересованих міністерств та відомств, а потрібно враховувати об'єктивно обумовлені та науково обґрунтовані вимоги до створення оптимальної системи законодавства.

Література

1. Большой юридический словарь. – М., 1998. – С. 254.

УДК 342.922:340.15

Д.М. Лук'янець

МЕТОДОЛОГІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДЕЛІКТОЛІЗАЦІЇ

Однією з проблем, яка потребує вирішення в процесі реформування інституту адміністративної відповідальності, є проблема адміністративної деліктолізації. Адміністративна деліктолізація – це процес формування і нормативного