

Університет внутрішніх справ

ПЕДЕШКО АНАТОЛІЙ ІВАНОВИЧ

УДК 342.951

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

Спеціальність 12.00.07. – теорія управління; адміністративне право і процес;
фінансове право

**Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Харків 2000

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Університету внутрішніх справ.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор
Бандурка Олександр Маркович, Університет внутрішніх справ,
ректор.

Офіційні опоненти – доктор юридичних наук, професор *Шкарупа Віктор Костянтинович*, начальник кафедри митного та адміністративного права, Академія митної служби України (м. Дніпропетровськ).

- кандидат юридичних наук, доцент, Заслужений юрист України
Безсмертний Олександр Костянтинович, Університет внутрішніх справ, начальник кафедри управління в органах внутрішніх справ.

Провідна установа – Одеська державна юридична академія.

Захист відбудеться “17” березня 2000 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.64.700.01 Університету внутрішніх справ (61080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Університету внутрішніх справ (61080, Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “15” лютого 2000 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.Я.Гоц

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ.

Актуальність теми дослідження. За роки після прийняття Верховною Радою України 16 липня 1990р. Декларації про державний суверенітет України та схвалення 24 серпня 1991р. Акту проголошення незалежності України нашою державою пройдений непростий шлях. У складних соціально-економічних умовах була розроблена і прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996р. Конституція України. Як надзвичайно важливий політико-правовий документ довгострокової дії вона юридично закріпила напрям розвитку українського суспільства до суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Успішне виконання завдань державного будівництва значною мірою залежить від правильного, науково обгрунтованого керівництва суспільством, всіма сторонами його діяльності, удосконалення системи державного управління. Подальший розвиток демократії, зміцнення законності і державної дисципліни нерозривно пов'язані з підвищенням якості та ефективності роботи правоохоронних органів, зокрема Державної митної служби України, що пояснюється рядом об'єктивних та суб'єктивних факторів, які породжено побудовою ринкових відносин, новими підходами до вирішення багатьох важливих завдань, що постають перед молодого незалежною державою.

Одним із таких завдань є розбудова власної митної системи, здійснення митного регулювання на своїй території і укріплення митного кордону. Конституція 1996р. своїми нормами (ст. 92 п.9; ст. 115 п.8) створила конституційні основи митної справи в Україні. Прийнято цілу низку законодавчих актів, в тому числі Митний кодекс України, що дало змогу сформувати нормативно-правову базу митної системи.

Водночас правове регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил, форм і методів діяльності митних органів в цій сфері не повністю відповідає вимогам часу, потребує свого удосконалення і якісно нового оформлення.

Необхідність посилення боротьби зі злочинністю та порушеннями встановлених правил в сфері митної діяльності, підвищення значення і ролі адміністративної відповідальності в цьому процесі обумовлює актуальність і важливість глибокого і всебічного комплексного наукового дослідження широкого кола питань, пов'язаних з практичною діяльністю митних органів України, щодо реалізації норм адміністративної відповідальності за порушення митних правил в сучасних умовах.

Зазначене і викликало необхідність наукового дослідження цих важливих проблем і обумовило вибір теми дисертаційної роботи.

Варто зазначити, що теоретичним та практичним питанням адміністративної відповідальності та окремим її видам в юридичній літературі приділялась належна увага. Автор в своєму дисертаційному дослідженні спирався на наукові праці вітчизняних, а також російських вчених: В.Б.Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Бітяка, А.Ф.Бантишева, М.М. Василюка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Б.М. Габрічідзе, Є.В.Додіна, М.І. Єропкина, А.П. Закалюка, А.П. Ключніченка, Л.В. Ковалюка, А.Т. Комзюка, О.П. Коренева, Ю.Ф. Кравченко, С.В. Ківалова, О.Н. Козиріна, Р.А. Калужного, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, М.П. Орзіха, І.М. Пахомова, Л.Л. Попова, В.П. Петкова, П.М. Рабіновича, І.С. Самощенко, В.М. Самсонова, А.О. Селіванова, В.Ф. Сіренко, К.К. Сандровського, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи та інших вчених, які представляють різні галузі правової науки.

Об'єктом дисертаційного дослідження є діяльність органів Державної митної служби України. Предмет дослідження складають адміністративно-правові питання діяльності органів Державної митної служби і їх посадових осіб, щодо застосування адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в рамках планів наукових досліджень Митної служби України, Міністерства внутрішніх справ України (п.3.1. Пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ на період 1995-2000 рр., п.7 Головних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ на 1996-2000рр.). Крім того, цей напрямок досліджень відповідає Комплексній цільовій програмі боротьби із злочинністю на 1996-2000 рр., затвердженій Указом Президента України від 17 вересня 1996р.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення сутності та призначення митної справи в Україні, підстав та змісту адміністративної відповідальності за порушення митних правил, форм та методів взаємодії Державної митної служби з правоохоронними органами України в сучасних умовах, особливості адміністративної відповідальності та провадження в справах про порушення митних правил.

Для досягнення поставленої мети в дисертації вирішуються такі основні завдання :

- визначаються сутність та призначення митної справи України;
- розкриваються зміст та особливості правового статусу Державної митної служби;
- форми і методи взаємодії з правоохоронними органами України;
- аналізуються сутність, підстави та зміст адміністративної відповідальності за порушення митних правил;

- дається соціально-правова характеристика адміністративної відповідальності за порушення митних правил;
- визначається система порушень митних правил;
- характеризується провадження та його особливості в справах про порушення митних правил;
- визначається і аналізується ефективність форм та методів взаємодії митних органів з іншими суб'єктами правоохоронної системи;
- пропонуються рекомендації, спрямовані на удосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є діалектичний метод наукового пізнання, теорія держави і права, розробки у сфері управління, соціології, психології, статистики; законодавчі та інші нормативні акти, які регламентують діяльність органів Державної митної служби України. Головними науковими методами дослідження обрані статистичні (угруповання, статистичний аналіз) та соціологічні (логічний і порівняльний аналіз, моделювання, опитування, вивчення документів).

У процесі підготовки дисертації використано результати ряду науково-дослідних розробок та публікацій, включаючи підготовлені за участю автора. При написанні дисертаційного дослідження здобувач використав особистий багаторічний досвід роботи в органах Державної митної служби України, в тому числі на посаді начальника Карпатської регіональної митниці.

Емпіричну базу дослідження склали матеріали Державної митної служби України в цілому і митниць Карпатського регіону, зокрема, які характеризують діяльність митних органів у захисті економічних інтересів України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вона є першим комплексним дослідженням проблем адміністративної відповідальності за порушення митних правил. В дисертації по-новому осмислюється і узагальнюється адміністративно-юрисдикційна практика в митній діяльності останнього часу. З урахуванням сучасних умов висвітлені сутність і особливості провадження в справах про порушення митних правил, висловлено ряд рекомендацій, які відзначаються новизною, щодо удосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил. Більшість результатів дослідження одержано вперше, окремі положення (зокрема сутність та призначення митної справи в Україні, підстави та зміст адміністративної відповідальності тощо) дістали подальший

розвиток. Сформульовані конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до законодавчих актів і, зокрема, проекту Митного кодексу України, в підготовці якого дисертант приймав безпосередню участь. Це дозволило винести на захист наступні результати дослідження :

- 1) доповнену характеристику сутності та призначення митної справи в Україні в сучасних умовах;
- 2) висновок про те, що митна справа повинна базуватися на принципах : законності, поєднання інтересів держави і громадян, установ, організацій, які беруть участь в митній справі;
- 3) положення про те, що митна політика України є важливим фактором її інтеграції в світове економічне співтовариство, яка повинна здійснюватись на підставі принципу : всі особи в однаковій мірі мають право на ввезення та вивіз товарів та транспортних засобів. Ніхто не може бути позбавлений цього права, за винятком випадків, передбачених законами України;
- 4) рекомендації про удосконалення структури, правового статусу і компетенції органів митної служби, в першу чергу про надання цим органам статусу правоохоронних, про розповсюдження на співробітників органів митної служби законів України та інших актів, які регламентують діяльність правоохоронних органів;
- 5) висновки про роль юридичної відповідальності, особливо адміністративної, в забезпеченні митної політики України та необхідність подальшого удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність за порушення митних правил і контрабанду;
- 6) положення про особливості в провадженні в справах про порушення митних правил і пропозиції відносно їх закріплення в адміністративному законодавстві;
- 7) визначення і здійснення аналізу ефективності та проблем розвитку форм і методів взаємодії органів митної служби з іншими правоохоронними органами України та закордонних країн;
- 8) конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до ряду чинних нормативно-правових актів, до проекту Митного кодексу України.

Аналіз значного обсягу теоретичного і практичного матеріалу, який стосується обраної теми, дозволив по-новому підійти до дослідження і проаналізувати низку проблем, що мають важливе практичне значення, але досі залишалися поза увагою науковців і практиків. Деякі пропозиції висловлено вперше, значна частина положень щодо удосконалення митного законодавства дістала подальший розвиток.

Практичне значення одержаних результатів. Дисертаційне дослідження розширює та поглиблює існуючі уявлення про сутність та призначення митної справи в Україні, її місце та

роль в ній органів митної служби. Рекомендації, пропозиції та сформульовані і обгрунтовані в дисертації висновки може бути використано для поліпшення правотворчої діяльності державних органів, а також для удосконалення практичної діяльності митних органів. Положення дисертації можуть враховуватися при підготовці підручників і навчальних посібників, методичних матеріалів, читанні лекцій та проведенні інших занять із студентами та слухачами юридичних закладів освіти, зокрема, Академії митної служби України, в системі підвищення кваліфікації працівників митних органів, правового виховання населення.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, викладених у дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обгрунтовані на базі особистих досліджень автора. В ході дослідження розроблені пропозиції по удосконаленню діючого законодавства і практики його застосування, реалізація яких, на думку здобувача, може сприяти підвищенню ефективності митної політики в Україні.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на науково-практичних конференціях “Права людини: міжнародні стандарти і практика їх застосування в Україні” (Харків, 1997) і “Актуальні проблеми роботи з персоналом органів внутрішніх справ” (Харків, 1999). Участь здобувача в робочих зустрічах в межах співпраці з керівниками суміжних регіональних митних управлінь Угорської Республіки та Республіки Румунія 29 квітня і 26 травня 1998р. та інших прикордонних держав. У виступах на нарадах в митних органах різного рівня, а також при підготовці проекту нового Митного кодексу України, у відгуках (рецензіях, зауваженнях) на проекти нормативних актів з митної справи. Основні положення та результати дисертації опубліковані у Віснику Університету внутрішніх справ, збірнику наукових праць “Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених” (Харків, Університет внутрішніх справ), Віснику Запорізького юридичного інституту МВС України та ін.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань, логіки дослідження дисертація складається із вступу, трьох розділів, які об’єднують сім підрозділів, висновку, списку використаних джерел та трьох додатків. Повний обсяг дисертації 153 сторінки. Дисертація містить 2 таблиці, список використаних джерел, який складається із 173 найменувань, разом з додатками займає 176 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** характеризується актуальність теми дослідження, зв’язок з науковими

програмами, планами, мета і завдання дослідження, його методологічні і методичні основи, наукова новизна одержаних результатів, їх практичне значення, особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Перший розділ “Адміністративна відповідальність як засіб забезпечення митної справи” складається із двох підрозділів.

У першому підрозділі “Поняття, сутність та призначення митної справи в Україні” аналізуються сутність митної справи, роль і значення правової відповідальності в галузі митної справи. Розкривається ставлення здобувача до визначення понять “митна справа” в Україні, що викладені в законодавчих актах: “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16 квітня 1991р., “Про митну справу в Україні” від 25 червня 1991р. та в Митному кодексі України. Здобувач вважає, що найбільш вдалим є поняття С.В.Ківалова і поділяє його точку зору. Він стверджує, що митна справа складає сукупність юридичних, економічних і організаційних засобів, які забезпечують економічну охорону митних кордонів України і є одним з дійових методів втілення в життя митної політики України. Характеризуючи окремі нормативні акти щодо митної справи в Україні, автор робить висновок про те, що митна справа зумовлюється її внутрішньою і зовнішньою політикою і складає собою систему заходів, спрямованих на здійснення зовнішньоекономічного обміну щодо встановленого митного порядку переміщення товарів та інших об’єктів зовнішньоторговельного обігу через митний кордон України.

Автор підкреслює, що угоди про співробітництво та взаємодопомогу в митних справах укладені з Росією, Білоруссю, Молдовою, іншими країнами СНД, Угорщиною, Польщею, Словаччиною, а також Рішення Президента України про створення на базі колишнього Державного Митного комітету і його органів, Державної митної служби України надали реальних умов для здійснення поглибленої розбудови митної справи, зміцнення її управлінських важелів, підвищення рівня їх професійної діяльності. Тому, на думку дисертанта, є всі підстави констатувати, що прийняття цього документу та ряду інших нормативних актів є підсумком значного етапу в подальшому вдосконаленні митної справи нашої держави та її вихід на якісно новий, вищий рівень. Важливе значення для митної справи має особливість, яка надала серйозного впливу на митну справу, – це послідовний курс на розвиток зв’язків України з іншими державами.

У дисертації зазначається, що подальше становлення митної справи України пов’язане з корінними економічними перетвореннями в країні. Це перш за все: визнання плюралізму форм власності, створення умов для розвитку приватної власності, ринкової економіки, різким скороченням використання в господарській сфері адміністративних методів управління і більш

широким застосуванням економічних методів державного керівництва економічними процесами.

Аналізуючи сутність та призначення митної справи, автор зазначає, що вона розкривається через виявлення її завдань.

Митна справа України забезпечує виконання двох груп завдань: по-перше, економічні, до яких відноситься поповнення доходної частини бюджету держави; по-друге, регулятивні завдання, що надають свій регулюючий вплив на економіку митного механізму за допомогою тарифних методів (методом опосередкованого керівництва), а також нетарифних методів у вигляді заборон, обмежень, ліцензування, квотування експорту і імпорту (методами прямого адміністративного керівництва). Таке регулювання покликане, перш за все, стимулювати розвиток національної економіки; захищати український ринок; притягати іноземні інвестиції; забезпечувати виконання зобов'язань перед іншими державами, міжнародними союзами, а також сприяти досягненню інших завдань, які визначає Верховна Рада, Президент і Уряд України.

В дисертації визначається, що проведення митної справи в Україні обумовило в числі першочергових завдань створення норм для регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил, що виникають у зв'язку з переміщенням через кордон товарів та транспортних засобів.

Другий підрозділ присвячено “Соціально-правовій характеристиці адміністративної відповідальності за порушення митних правил”.

В ньому відзначається, що у вирішенні завдань, які поставлені перед митними органами України, важливу роль відіграє адміністративна відповідальність за порушення митних правил. Адміністративна відповідальність, по-перше, сприяє попередженню і викоріненню цілої низки порушень митних правил. Особливо важливе її значення в боротьбі з переміщеннями предметів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю, незупинення транспортного засобу, недоставлення в митний орган України товарів, предметів і документів, недекларування товарів та інше. По-друге, існування і застосування норм про адміністративну відповідальність за порушення митних правил позитивно впливає на профілактику злочинів і, перш за все, контрабанди.

Характеризуючи адміністративну відповідальність за порушення митних правил, автор зазначає, що вона становить особливий вид юридичної відповідальності, їй властиві всі ознаки останньої. Адміністративній відповідальності властивий також ряд специфічних рис, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності. Так, вона настає, як правило, за

особливий вид правопорушень – порушення митних правил. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил виявляється в накладанні на правопорушників певних видів адміністративних стягнень специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання та дисциплінарного впливу. Нарешті адміністративну відповідальність за порушення митних правил та контрабанду врегульовано нормами адміністративного права та митним законодавством України, які містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати. Далі в роботі підкреслюється, що адміністративна відповідальність, яка є одним із видів юридичної відповідальності, завжди була і є однією із форм прояву державної влади. В своєму конкретному виявленні міри адміністративної відповідальності виступають як одна із форм державного примусу. І це також необхідно враховувати в соціально-правовій характеристиці адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Другий розділ “Сутність підстави та зміст адміністративної відповідальності за порушення митних правил” містить три підрозділи.

У першому підрозділі “Система порушень митних правил” автор зазначає, що ускладнення завдань митного регулювання, поява нових норм митного законодавства призвели до прийняття двох важливих кодифікованих актів – Митного кодексу України і Закону України “Про єдиний митний тариф”. Одночасно законодавець здійснив угруповання норм, з’єднав їх у нові сполучення відповідно до цілей організації митної справи і здійснення митної політики України. Даючи характеристику проступків, які займають значне місце в адміністративно-юрисдикційній діяльності митниць, дисертант звертає увагу на загальну оцінку адміністративного проступку, тим більш, що проблемі поняття вчені адміністративісти (Додін Є.В., Ключніченко А.П., Бахрах Д.М., Коваль Л.В., Ківалов С.В. та ін.) звертали увагу. Аналізуючи склади правопорушень, зокрема об’єкт контрабанди, на думку автора, кримінально-карна контрабанда (ст.70 КК України) має бути декриміналізована при підготовці нового КК України або розділена на дві частини.

Досліджуючи адміністративно-карні порушення митних правил, дисертант оцінює специфіку порушень митних правил з позицій досягнення адміністративно-правової науки про поняття та ознаки адміністративного проступку.

Серед суб’єктів порушень митних правил визначаються підприємства і організації, тому автор висловлює своє ставлення до ідеї, яка існує в адміністративно-правовій науці, що суб’єктом адміністративного проступку може бути тільки фізична особа, тим більш, що в статті 103 Митного кодексу України прямо вказано, що порушником митних правил може виступати і

юридична особа.

В дисертації зазначається, що всі проступки про порушення митних правил, вказані в статті 208 КпАП, об'єднані видовим об'єктом – митною справою. В якості безпосередніх об'єктів проступків виступають такі компоненти митної діяльності, як митне оформлення; митні режими; митний контроль; порядок оплати митних платежів.

Слід підкреслити, що деякі склади проступків сформульовані таким чином, що безпосереднім об'єктом може бути кожен з названих (ст.208), а в деяких випадках порушення може одночасно посягати на два безпосередніх об'єкти, такими можуть бути митне оформлення і митний контроль.

Ці проступки отримали свою конкретизацію в Митному кодексі України. Розділ восьмий містить 18 статей, 17 з яких мають диспозицію і санкцію, якими відповідно передбачаються склади порушень митного законодавства і відповідальність, яка настає за такі порушення. Виходячи з пункту 3 Постанови Верховної Ради України від 12 грудня 1991р. “Про введення в дію Митного кодексу України”, чинне законодавство (в тому числі і про адміністративну відповідальність) повинно бути приведене у відповідність з МКУ.

В даному підрозділі аналізуються ознаки проступків, що посягають на нормальне функціонування митної служби, які водночас не включені в КпАП України і не були предметом глибокого вивчення. Пропонується статті 158,159,160 Митного кодексу України привести у відповідність з КпАП України.

У другому підрозділі “Правове регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил” розглядається адміністративно-правове регулювання охорони митного правопорядку, що реалізується через інститут адміністративної відповідальності, проявляє себе самостійно, індивідуально поряд з іншими засобами її правового захисту. При цьому необхідно зазначити, що адміністративна відповідальність за порушення митних правил – це перш за все визначений митним законом правовий обов'язок громадянина або конкретної посадової особи усвідомлювати свої винні неправомірні дії в сфері охорони митного правопорядку і, при наявності достатніх для цього підстав, понести кару у вигляді адміністративного стягнення, накладеного митним органом або судом. В дисертації підкреслюється, що відсутність нормативної підстави виключає будь-яку протиправність, наявність самого складу адміністративного проступку. Те чи інше діяння чи бездіяльність стає протиправним елементом складу правопорушення тільки тоді, коли воно заборонено нормою права.

Слід зазначити, що в юридичній літературі вже існує уявлення про нормативні (чи

юридичні) підстави відповідальності (Є.В.Додін). Щоб застосувати санкцію, необхідна норма права, яка повинна визначити юридичну значимість цього життєвого випадку (адміністративного проступку). Ця правова норма, а з нею і акт, який містить її, виступають як юридична підстава. Автор підкреслює, що відповідальність не може мати місця без фактичних підстав, як склад правопорушення, яке є результатом діяльності самого суб'єкта – винного в правопорушенні.

Характеристика правового регулювання адміністративної відповідальності взагалі і адміністративної відповідальності за порушення митних правил зокрема, потребує точного визначення кола суб'єктів, які застосовують її засоби. Підстави адміністративної відповідальності за порушення митних правил мають велике теоретичне і практичне значення. По-перше, це дозволяє глибше зрозуміти порядок правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил, правильно оцінити роль цих підстав. По-друге, уявлення про структуру підстав адміністративної відповідальності за порушення митних правил буде сприяти підвищенню юридичної культури в роботі митних органів, укріпленню законності в їх діяльності.

Автор зазначає, що особливо важливого значення для співробітників Державної митної служби України набуває практична сторона цієї проблеми. В зв'язку з тим, що адміністративне законодавство систематизовано ще не досконало, деякі норми дублюють одна одну або входять в протиріччя між собою. Не менші труднощі складають завдання визначення того, які органи і посадові особи мають право застосування засобів адміністративної відповідальності, відсутність чіткого розмежування їх компетенції, крім того, ще багато органів і посадових осіб, яким надано право щодо застосування засобів адміністративної відповідальності. На думку здобувача, більшість з цих труднощів може бути знято шляхом удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює адміністративну відповідальність за порушення митних правил, а також прийняття нового Митного кодексу України.

Третій підрозділ “Форми і методи взаємодії митних органів з іншими правоохоронними органами, їх статус і повноваження” присвячено аналізу співробітництва митних органів України з іншими правоохоронними органами.

В дисертації підкреслюється, що митні органи у своїй діяльності тісно взаємодіють з іншими правоохоронними органами відповідно до статті 17 Митного кодексу України. Начальник митного органу, або особа, яка його тимчасово заступає, повідомляє наявні дані органам попереднього слідства. У свою чергу, інші правоохоронні органи повідомляють митним органам України наявні факти, пов'язані з порушеннями митних правил або контрабандою.

Автор зазначає, що в практичній діяльності взаємодія митних органів з правоохоронними вийшла за межі, які визначені МКУ.

Однією з особливостей інституту адміністративної відповідальності за порушення митних правил є те, що боротьба з ними здійснюється в умовах взаємодії підрозділів митної служби України з іншими правоохоронними органами. Взаємодія між ними завжди носить конкретний характер. Це є відношення сторін цілісної правоохоронної системи. Вивчення досвіду роботи митних органів України показує, що найбільш інтенсивно вони взаємодіють з підрозділами прикордонних військ, МВС, Служби безпеки України. Цей порядок діяльності регулюється також Указом Президента України від 30 грудня 1994р. “Про міри удосконалення діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю”. З метою посилення боротьби з контрабандою і максимального використання можливостей в цій галузі зацікавлених міністерств і установ України, Наказом ДМКУ №167 від 9 липня 1993 року затверджена і введена в дію Інструкція про взаємодію з питань боротьби з контрабандою, яка узгоджена з керівниками МВС, Служби безпеки, Держкомкордону України. Ця Інструкція дала змогу підвищити ефективність взаємодії правоохоронних органів у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів у сфері зовнішньоекономічної діяльності, припиненні незаконного вивезення та ввезення на територію України наркотичних засобів, сильнодіючих отруйних, радіоактивних, вибухових речовин, зброї та набоїв до неї, предметів культурної та історичної спадщини, виявленні та усуненні причин і умов, що сприяють здійсненню таких правопорушень.

Вивчаючи та узагальнюючи практичну діяльність щодо взаємодії митних органів з іншими правоохоронними органами, автор дійшов висновку, що боротьба з контрабандою і порушеннями митних правил є одним з пріоритетних напрямків діяльності Митної служби України, яка ведеться в загальному руслі рішучої протидії криміналізації суспільства.

Третій розділ “Особливості провадження в справах про порушення митних правил” містить два підрозділи. Він цілком присвячений характеристиці особливостей провадження в справах про порушення митних правил та удосконалення законодавства, яке регулює провадження в справах про адміністративні правопорушення митних правил.

Підрозділ перший “Загальна характеристика особливостей провадження в справах про порушення митних правил” присвячено аналізу особливостей, які передбачені в “Положенні про провадження в справах про порушення митних правил”. В ньому регламентована багатостороння діяльність співробітників митних органів щодо розслідування порушень митних правил і контрабанди, розгляду запроваджених справ і виконанню винесених постанов про

застосування мір стягнення. Цей відомчий документ передбачив цілу низку специфічних процесуальних дій, направлених на встановлення фактичних обставин справи (митне розслідування, митне обстеження), під час розгляду справи (пред'явлення предметів і документів для впізнання), а також при виконанні винесених постанов (вилучення предметів для забезпечення стягнення штрафів). Викладене дозволяє констатувати, що провадження в справах про порушення митних правил, що здійснюють митні органи є адміністративно-юрисдикційним провадженням, яке передбачене КпАП України.

В своїй роботі автор звертає увагу ще на одну особливість провадження в справах про порушення митних правил, якою є докладне нормативне регулювання повноважень митних органів і їх посадових осіб. Початок адміністративно-юрисдикційним повноваженням дає Митний кодекс України, і далі вони одержують розвиток в актах, які визначають правовий статус окремих митних органів і їх служб, а також в “Положенні про провадження в справах про порушення митних правил”. В дисертації відзначається, що в п.3 статті 9 Митного кодексу визначені основні завдання митних органів, одним з яких є боротьба з контрабандою і порушеннями митних правил, а в Положенні про Митну службу вказано, що на неї покладається контроль за додержанням посадовими особами митних органів України законності щодо провадження справ про контрабанду і порушення митних правил, розгляд скарг і протестів на постанови митниць в справах про такі правопорушення, забезпечення своєчасного прийняття рішень щодо звернень підприємств, відомств, організацій і громадян з питань діяльності митних органів, а також прийняття заходів щодо усунення причин порушень прав підприємств, відомств, організацій і громадян.

Характеризуючи особливості провадження в справах про порушення митних правил, здобувач приділяє велику увагу аналізу доказів в провадженні в справах про порушення митних правил. Одну із особливостей отримання інформації про обставини скоєння правопорушення і виявлення доказів, автор виділяє догляд і передогляд транспортних засобів, товарів та інших предметів і речей (статті 29, 30 МКУ) і особистий догляд (стаття 32 МКУ) особи, як виняткову форму митного контролю.

Однією з особливостей отримання доказів, на думку автора, є митні обстеження територій, приміщень підприємств і транспортних засобів, що їм належать. Вказаної процесуальної дії КпАП України не передбачає. Аналізуючи практичну діяльність митниць, автор приходить до висновку, що цей засіб є одним з ефективних і його слід поширювати в подальшому.

В заключному підрозділі “Проблеми удосконалення законодавства, яке регулює

провадження в справах про адміністративні правопорушення митних правил”, звертаючись до аналізу зазначених проблем, дисертант надає характеристику тенденціям, які склалися в правотворчій діяльності і відзначає, що за останні роки слід визнати чітко виражене бажання законодавця до розробки і прийняття демократичних законів. Це бажання по суті і є стратегічним курсом діяльності парламенту України, щодо формування і розвитку інститутів правової держави. Тому воно не піддається сумніву і повністю розділяється автором.

Разом з тим підкреслюється і інша тенденція, яка характеризується прийняттям законодавчих актів без достатнього наукового обґрунтування, яке передбачає прогнозування ефективності впливу правових норм не тільки на майбутніх суб’єктів правовідносин, але й на поведінку інших осіб, які не вступили в подібні правовідносини. В результаті одні закони не враховують соціально-економічне становище відповідних груп громадян, другі – рівень правосвідомості в суспільстві, треті – національні традиції і звичаї, четверті – негативність діючого механізму реалізації правових норм і т.ін. Звідси слідує, що незавершеність законів не тільки не сприяє реалізації поставлених в них цілей, але й створює проблеми в процесі їх виконання. Це у відповідній мірі відноситься і до законодавства, яке регулює провадження в справах про адміністративні правопорушення митних правил.

В дисертації зазначається, що на сьогодні вже переважно сформовано нормативно-правову базу митної системи, яка приводиться у відповідність з Конституцією України, якою встановлено, що виключно законами України визначаються засади зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної митної справи (п.9. ст.92). В охороні відносин, які виникають у зв’язку з переміщенням товарів через митний кордон, адміністративна відповідальність за порушення митних правил і провадження по них, відіграють найважливішу роль.

Провадження в справах порушення митних правил знаходить своє правове закріплення в двох основних правових актах, якими є Митний кодекс України і “Положення про провадження в справах про порушення митних правил”. Положенням передбачено цілу низку специфічних процесуальних дій, спрямованих на встановлення фактичних обставин справи, в той же час в ряді випадків вбачається їх незакінченість і загалом недосконалість.

Такі недоліки містяться і в діючому Митному кодексі на які автор звертає увагу. Перш за все, відсутня стаття, яка б передбачала приводи та підстави заведення справи про порушення митних правил; в МКУ не передбачені обставини, що виключають провадження по справі; відсутня також стаття, яка б регламентувала дії посадових осіб митних органів з перевірки інформації про порушення митних правил до заведення справи про таке порушення. Дисертант вважає, що доцільно було б надати їм право здійснювати контроль предметів, а також

отримувати від осіб, які переміщують ці предмети через митний кордон України, а також необхідні для перевірки документи, відомості та пояснення.

Аналізуючи проблеми, які мають місце в регулюванні провадження в справах про адміністративні порушення митних правил, автор зазначає, що потребує свого процесуального вирішення питання про повернення посадовою особою справи про порушення митних правил для додаткового провадження у випадку незавершення провадження у справі з обставин, які не можна усунути під час розгляду, або при наявності інших причин, що перешкоджають розглядові справи. Автор підкреслює, що проблеми, які мають місце в законодавстві щодо провадження в справах про порушення митних правил, знаходять шляхи вирішення в Проекті нового Митного кодексу, який направлено для розгляду Верховною Радою України.

ВИСНОВКИ

Прийняття Конституції України означає створення міцної правової бази, яка здійснює відповідний вплив на суспільні відносини, обумовлює напрями їх подальшого розвитку. Важливим завданням в зв'язку з цим є приведення у відповідність з новою Конституцією нормативної бази, особливо тієї частини, яка створювалась до початку економічних і соціальних реформ в Україні. Відповідне місце серед цієї нормативної бази займають норми, які визначають адміністративну відповідальність за порушення митних правил і контрабанду, а також провадження в справах про порушення митних правил. Одними із найважливіших є норми, які визначають митну справу і митну політику. В свій час ці норми відіграли виключно важливу роль в становленні і розвитку самостійної і суверенної держави, в захисті її економічних і політичних інтересів громадян України та інших осіб при перетині митного кордону України. Але необхідно утвердити стабільну, погоджену з Конституцією України правову базу для митних органів, що відповідала б новим істотним змінам у суспільних відносинах держави.

Проведення кардинального регулювання економіки нашої держави, приєднання України до Європейського співтовариства, ратифікація численних міжнародних конвенцій і угод з питань митної справи робить необхідним внесення суттєвих змін в діюче митне законодавство України, в організацію митної служби, подальшу демократизацію і лібералізацію митного контролю, підвищення гарантій захисту прав і інтересів громадян щодо притягнення їх до адміністративної відповідальності за порушення митних правил і контрабанду.

Результати проведеного дослідження дозволяють стверджувати, що адміністративна

відповідальність за порушення митних правил виступає одним з дієвих засобів забезпечення митної справи і митної політики України, укріплення законності, посилення охорони прав і свобод громадян. Застосування адміністративно-правових санкцій в діяльності митних та інших правозастосовчих органів сприяє створенню нормальних умов в підприємницькій діяльності громадян України. Накладення адміністративних стягнень надає значний профілактичний вплив не тільки на порушників митних правил, але й на інших осіб, підвищує рівень їх правосвідомості, виховує негативне відношення до порушників законів.

Аналіз законодавства, яке регулює адміністративну відповідальність за порушення митних правил, а також дослідження практики його реалізації показують недосконалість окремих правових норм; діяльність адміністративно-юрисдикційних, в тому числі і митних органів потребують свого подальшого удосконалення. Нові суспільні відносини, які складаються в Україні, започатковані на принципах гуманізму, демократії і побудові правової держави, нагально потребують змін і доповнень як в матеріальні, так і в адміністративно-процесуальні норми чинного законодавства.

Головним документом рівня закону, який регулює діяльність митних органів України, є Митний кодекс України. Однак в ході практичної діяльності митних органів, виявлена певна недосконалість, а також недоліки в його змісті. Так, до питань неврегульованих Митним кодексом України, застосовуються положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, якщо йдеться про порушення митних правил, як одного з різновидів адміністративних правопорушень. В зв'язку з цим залишається актуальним прийняття Верховною Радою України нової редакції Митного кодексу, в якому передбачено право проведення митними органами оперативно-розшукових заходів, що сприяло б посиленню відповідальності за порушення митних правил і в свою чергу позитивно вплинуло на ефективність боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Виконуючи завдання по здійсненню митного контролю, митна служба постійно вимагає від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності дотримання митного законодавства при переміщенні товарів через митний кордон України, чим захищає економічні інтереси держави. Водночас слід зазначити проте, що потребує свого розширення компетенція Державної Митної служби України. До теперішнього часу існують обмеження дій службових осіб митниці у провадженні справ про порушення митних правил і контрабанду. Пропонується надати митним органам статус правоохоронних в цілях усунення цієї прогалини в правовому регулюванні.

Підставою порушення адміністративної справи і проведення розслідування є скоєння особою діяння, яке має в собі ознаки адміністративного проступку, що є фактичною підставою.

Але щоб провадження почалося, необхідна також і формальна процесуальна підстава, тобто необхідна інформація про наявність фактичної підстави, яка адресована уповноваженим посадовим особам. В діючому Митному кодексі відсутня стаття, яка б передбачала приводи та підстави до заведення справи про порушення митних правил.

Дослідження досвіду діяльності закордонних митниць (Австрійської та ін.), який збігається з практикою роботи митниць багатьох країн, показали, що з метою наближення процедур митного оформлення до системи, прийнятої в країнах Європи, було б доцільно ввести порядок митного оформлення імпортованих товарів безпосередньо в прикордонній митниці, як це передбачено в Наказі Державної Митної служби України №771 від 08.12.98 року. Випуск у вільне використання імпортованих товарів безпосередньо у прикордонній митниці зняв би питання контролю за доставкою імпортованих товарів у внутрішні митниці, а також дав би змогу зменшити кількість працівників митних органів.

Дослідження показали, що на теперішній час переважно сформовано нормативно-правову базу митної системи, яка приводиться у відповідність з Конституцією України. Разом з тим інститут правової відповідальності потребує подальшого удосконалення його правової бази. В охороні відносин, які виникають у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон, адміністративна відповідальність за порушення митних правил і провадження по них відіграє найважливішу роль. В діючому Митному кодексі України передбачено цілий ряд специфічних процесуальних дій, спрямованих на встановлення фактичних обставин справи про порушення митних правил, в той же час в ряді випадків вбачається їх незакінченість і загалом недосконалість. Запропоновано введення в нову редакцію Митного кодексу України окремої статті, що регламентувала б обставини, які виключають провадження у справах про порушення митних правил.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Педешко А.І. Про деякі питання розвитку та діяльності митних ліцензійних складів в Україні // Науковий вісник №1. – Ужгород, 1997. – С. 261-262.
2. Про деякі питання митного оформлення давальницької сировини // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип.3-4. – Харків, 1998. – С.256-262.
3. Педешко А.І. Технологія оформлення зовнішньоекономічних вантажів у пунктах пропуску через Державний кордон України // Вісник Запорізького юридичного інституту. Вип.4. -

Запоріжжя, 1999. – С.144-148.

4. Деякі особливості застосування стягнень за порушення митних правил // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип.9. – Харків, 1999. – С. 140-144.

АНОТАЦІЇ

Педешко А.І. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право. Університет внутрішніх справ. Харків, 2000.

Дисертаційна робота є науковим дослідженням проблем адміністративної відповідальності за порушення митних правил, як засобу забезпечення митної справи і митної політики. В ній проаналізовано теоретичні і практичні питання правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил, надано її соціально-правову характеристику. В дисертації визначено поняття, сутність та призначення митної справи в Україні, а також проаналізована система порушень митних правил. Значну вагу в дисертації приділено загальній характеристиці особливостей провадження в справах про порушення митних правил. Визначено і здійснено аналіз ефективності форм і методів взаємодії митних органів з іншими правоохоронними органами. Вироблено і обґрунтовано також теоретичні і практичні рекомендації і пропозиції, спрямовані на удосконалення законодавства щодо адміністративної відповідальності та провадження в справах про порушення митних правил, зокрема пропозиції до нової редакції Митного кодексу України, який направлено до Верховної Ради України для обговорення і прийняття.

Ключові слова: *митні органи, митна справа, адміністративна відповідальність, порушення митних правил, правове регулювання.*

Педешко А.И. Административная ответственность за нарушение таможенных правил. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое и банковское право. Университет внутренних дел, Украина, Харьков, 2000.

Диссертационная работа является научным исследованием проблем административной ответственности за нарушение таможенных правил, как средства обеспечения таможенного дела

и таможенной политики. В ней проанализированы теоретические и практические вопросы правового регулирования административной ответственности за нарушение таможенных правил, дана ее социально-правовая характеристика. В диссертации определены понятие, сущность и значение таможенного дела в Украине. Подчеркивается, что дальнейшее становление таможенного дела связано с коренными экономическими преобразованиями в Украине. Это прежде всего: признание различных форм собственности, создание условий для развития частной собственности, рыночной экономики, резкое сокращение использования в хозяйственной деятельности административных методов управления и более широкое применение экономических методов государственного руководства экономическими процессами.

В диссертации отмечается, что проведение таможенного дела в Украине обусловило в числе первоочередных задач создание норм правового регулирования административной ответственности за нарушение таможенных правил, которые возникают в связи с перемещением через таможенную границу товаров и транспортных средств. В работе отмечается, что административная ответственность является одним из видов юридической ответственности, всегда была и остается одной из форм проявления государственной власти. В своем конкретном выражении меры административной ответственности за нарушение таможенных правил выступают как одна из форм государственного принуждения. Значительное место в диссертации отведено общей характеристике особенностей производства по делам об административных правонарушениях таможенных правил, а также усовершенствованию законодательства, которое регулирует это производство. Особенности производства по делам о нарушении таможенных правил предусмотрены в “Положении о производстве по делам о нарушении таможенных правил”.

В нем указан целый ряд специфических процессуальных действий, направленных на установление фактических обстоятельств во время рассмотрения дела, а также при исполнении вынесенных постановлений.

Отмечается также, что одной из особенностей производства по делам о нарушении таможенных правил, является подробное нормативное регулирование полномочий таможенных органов и их должностных лиц. Такие полномочия указаны в Таможенном кодексе Украины и получили свое развитие в указанном выше Положении. При характеристике особенностей производства по делам о нарушении таможенных правил, уделяется большое внимание анализу доказательств.

Одной из особенностей получения информации об обстоятельствах совершенного

правонарушения и выявления доказательств является осмотр и передосмотр транспортных средств, товаров и других предметов и вещей и личный досмотр лица, как исключительную форму таможенного контроля. К таким особенностям получения доказательств относятся обследования территорий, помещений предприятий и транспортных средств, которые им принадлежат.

В диссертации осуществлен анализ эффективности форм и методов взаимодействия таможенных органов с другими правоохранительными органами Украины. Подчеркивается, что борьба с нарушениями таможенных правил осуществляется в условиях взаимодействия подразделений Таможенной службы Украины с другими правоохранительными органами и всегда носит конкретный характер. Наиболее интенсивно взаимодействуют пограничные войска, МВД, Служба безопасности Украины. Порядок такого взаимодействия регулируется Инструкцией о взаимодействии по вопросам борьбы с контрабандой, а также Указом Президента Украины “О мерах усовершенствования деятельности Координационного комитета по борьбе с коррупцией и организованной преступностью”. Требования, изложенные в указанных документах, дали возможность повысить эффективность взаимодействия правоохранительных органов в предупреждении и раскрытии преступлений в сфере таможенной деятельности, выявления причин и условий, которые способствуют совершению нарушений таможенных правил.

Обосновываются теоретические и практические предложения и рекомендации, направленные на усовершенствование правового регулирования административной ответственности и производства по делам о нарушении таможенных правил, в частности, внесение изменений в новую редакцию Таможенного кодекса Украины, придания таможенным органам статуса правоохранительных и т.д.

Ключевые слова : *таможенные органы, таможенное дело, административная ответственность, нарушение таможенных правил, правовое регулирование.*

Pedeshko A. I. Administrative responsibility for customs law violation. - Manuscript.

Dissertation for obtaining of the degree of Candidate of Science in Lawspeciality 12 00 07 – theory of management ; administrative law and procedure ; financial law. – University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv, 2000.

The thesis is a scientific research on the problems of administrative responsibility for customs law violation as a means of ensuring the customs practice and policy. In the thesis theoretical and practical questions of legal regulation of administrative responsibility for customs law violation have

been analyzed as well as its social legal characteristics have been given The notion the essence and the meaning of customs practice in Ukraine have been defined also the system of customs law violations has been analyzed A considerable attention in the thesis is paid to the general characteristics of the peculiarities of customs law violation proceedings A thorough analysis of the effectiveness of forms and methods of methods of customs bodies collaboration with other law enforcement agencies in Ukraine has been conducted Theoretical and practical suggestions and recommendations aimed on improving the legal regulation of administrative responsibility as well as the legal proceedings in administrative responsibility for customs law violation have been elaborated and grounded. In particular, some suggestions were introduced to a new edition of the draft Customs Code of Ukraine, which later was submitted to the Verckovna Rada of Ukraine for discussion and approval.

Key words : *customs bodies, customs practice, administrative responsibility, customs law violation, legal regulation.*