

УДК 342.925 : 347.94 : 339.543 (477)

Калакайло Р. І., здобувач кафедри
морського та митного права НУ «ОЮА»

Митне розслідування: поняття, зміст

Стаття присвячена висвітленню питань, пов'язаних з дослідженням першої стадії провадження у справах про порушення митних правил – митного розслідування. Акцентується увага на нормативних актах, в яких вперше була зроблена спроба визначити поняття «митне розслідування». Дослідження змісту стадії «митне розслідування» дозволило автору запропонувати внести зміни і доповнення в Митний кодекс України щодо усунення неузгодженостей у нормативному регулюванні.

Ключові слова: провадження у справах про порушення митних правил, стадії провадження, митне розслідування, строк митного розслідування.

Статья посвящена освещению вопросов, связанных с исследованием первой стадии производства по делам о нарушении таможенных правил – таможенного расследования. Акцентируется внимание на нормативных актах, в которых впервые была предпринята попытка определить понятие «таможенное расследование». Исследование содержания стадии «таможенное расследование» позволило автору предложить внести изменения и дополнения в Таможенный кодекс Украины относительно устранения несогласованностей в нормативном регулировании.

Ключевые слова: производство по делам о нарушении таможенных правил, стадии производства, таможенное расследование, срок таможенного расследования.

The current article covers questions connected with the research of the first stage of the proceeding for customs offences - customs investigation. The attention is focused on statutory acts in which for the first time has been undertaken an attempt to define the «customs investigation» concept. Research of the maintenance of a stage «customs investigation» has allowed the author to suggest some changes and additions to the Customs code of Ukraine concerning elimination of divergences in standard regulation.

Keywords: proceeding for customs offences, proceeding stages, customs investigation, term of customs investigation.

Постановка проблеми. Одним із видів адміністративної юрисдикції митниць є адміністративна-деліктна, тобто компетентність вирішувати справи про порушення митних правил, за вчинення яких передбачається накладення адміністративних стягнень. Необхідно погодитися з думкою В.К. Колпакова, що у дослідженнях видів адміністративної юрисдикції спостерігається диспропорція і основні зусилля вчених виявилися сконцентрованими у сфері деліктної адміністративної юрисдикції [1, 32].

Незважаючи на непоодинокі дослідження адміністративна-деліктної юрисдикції митниць, значні зміни, які відбулися в митному законодавстві за останні два роки, стосувалися і здійснення провадження у справах про порушення митних правил, що і обумовлює актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження адміністративно-деліктної юрисдикції митниць є традиційними, яким у різні часи низка вчених присвятили достатньо уваги. Це публікації Є.В. Додіна, А.В. Дусик, Ю.М. Дьоміна, А.Б. Калюти, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, Б.А. Кормича, В.Я. Настюка, А.І. Педешка, Д.В. Приймаченка, В.В. Прокопенка, О.П. Федотова, М.Г. Шульги та ін. Але комплексного дослідження початкової стадії провадження у справах про порушення митних правил та її змісту, нажаль, не проводилось. Саме тому

метою статті є дослідження як поняття «митне розслідування», так і змісту цієї стадії провадження.

Виклад основного матеріалу. Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) суб'єктами розгляду справ про адміністративні правопорушення митниці України не розглядаються. Однак, відповідно до ч. 4 ст. 2 КУпАП «питання щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються Митним кодексом України» [2] (далі – МК України).

МК України встановлює порядок поетапного просування справи про порушення митних правил. Етапи проходження справи про порушення митних правил іменуються стадіями провадження. Вони відмежовуються одна від одної підсумковим процесуальним рішенням і розрізняються конкретними завданнями, колом органів та осіб, що беруть участь у провадженні у справі, а також процесуальними діями. Стадії провадження представляють собою його невід'ємні складові частини, послідовне здійснення яких забезпечує поступальний розвиток провадження і досягнення його завдань. Кожна стадія характеризується значними особливостями, що обумовлено специфікою розв'язування завдань, наявністю індивідуальних етапів, особливостями прояву процесуальних принципів, складом і роллю суб'єктів, сутністю правовідносин, які складаються і настанням властивих кожній стадії правових наслідків [3].

Необхідно зазначити, що в науці адміністративно-процесуального права, серед вітчизняних та зарубіжних науковців дискусійними є підходи до визначення стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, у тому числі і тих, які підвідомчі органам доходів і зборів, не розроблено чітких критеріїв, що обумовлюють їх кількість. Традиційно виділяються чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи про адміністративне правопорушення, розгляд справи, оскарження постанови по справі, перегляд постанови і її виконання.

Ряд авторів позначають наявність п'яти стадій структури провадження шляхом дроблення названих стадій на кілька самостійних (наприклад, стадія розгляду справи і стадія прийняття у справі рішення). А якщо до цього додати поділ стадії перегляду постанови на дві самостійні стадії – оскарження та опротестування, то це зумовлює виникнення шести стадій структури провадження.

Відповідно до ч. 2 ст. 486 МК України, «провадження у справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій, зазначених у статті 508 цього Кодексу, розгляд справи, винесення постанови та її перегляд у зв'язку з оскарженням (внесенням подання прокурора)» [4].

Необхідно звернути увагу, що законодавець з невідомих причин повністю виключає з провадження таку стадію, як виконання постанови у справі, у зв'язку з чим згадане формулювання потребує вдосконалення.

З урахуванням аналізу положень розділу XIX МК України, ми поділяємо висловлену в літературі точку зору про наявність чотирьох стадій в провадженні у справах про порушення митних правил: складання протоколу про порушення митних правил та виконання процесуальних дій; розгляд справи про порушення митних правил; оскарження постанов у справах про порушення митних правил; виконання постанов про накладення стягнень за порушення митних правил.

Деякі вчені першу стадію провадження у справі про порушення митних

правил пропонують називати «митним розслідуванням». Наприклад, А.І. Педешко в роботі «Адміністративна відповідальність за порушення митних правил», характеризуючи особливості провадження в справах про порушення митних правил, зазначає, що «...в Положенні про провадження в справах про порушення митних правил...передбачено цілу низку специфічних процесуальних дій, направлених на встановлення фактичних обставин справи (митне розслідування, митне обстеження), під час розгляду справи (пред'явлення предметів та документів для впізнання), а також при виконанні винесених постанов (вилученні предметів для забезпечення стягнення штрафів)» [5, 12].

Необхідно звернути увагу на низку неточностей цієї тези: по-перше, митне розслідування аж ніяк не процесуальна дія; по-друге, пред'явлення предметів і документів для впізнання може здійснюватись і на стадії порушення справи та проведення процесуальних дій (митного розслідування); по-третє, як правило митниці ще на стадії митного розслідування стягують штраф і видають довідку в рахунок можливого забезпечення штрафу. Якщо буде винесена постановою про стягнення штрафу — правопорушник його вже сплатив, а якщо буде прийнято рішення про невинуватість особи — митниця повертає стягнуту суму. Але є і позитивне в цій тезі — такі процесуальні дії можуть здійснюватись не тільки на стадії митного розслідування.

В.В. Прокопенко зазначає, що «...провадження у справах про порушення митних правил складається із трьох основних стадій: митне розслідування (починається з моменту встановлення факту порушення митних правил та складання протоколу і до передачі справи на розгляд); розгляд справи (починається з моменту прийому справи до розгляду і до винесення постанови по справі); виконання постанови митного органу про накладення стягнення. Може бути ще одна стадія (вона має факультативний характер, тобто може бути, а може і не бути) — це оскарження постанов у справах про порушення митних правил» [6, 26].

Цілком підтримуємо цю думку і щодо її обґрунтування наведемо наступне: по-перше, тільки спеціальний суб'єкт ініціює, керує та безпосередньо виконує низку процесуальних дій (митниця, уповноважена посадова особа митниці); по-друге, правова регламентація цих дій закріплена у спеціальному кодифікованому акті (МК України); по-третє, такі правовідносини виникають тільки з приводу або у процесі переміщення особи, товарів та транспортних засобів через митний кордон України; по-четверте, обов'язковість настання юридичного факту — вчинення порушення митних правил.

До речі, в Російській Федерації законодавець виділив і назвав одну із стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення саме адміністративним розслідуванням, яке проводиться у випадку, якщо після виявлення адміністративного правопорушення у сфері...митної справи... здійснюються експертиза чи інші процесуальні дії, що вимагають значних тимчасових витрат (ст. 28.7 Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення) [7].

Митне розслідування як перша стадія провадження у справах про порушення митних правил «...розпочинається з моменту складання протоколу про порушення митних правил» [4], про що свідчить ст. 488 МК України. Цілком впевнені, що законодавець початок провадження у цій категорії справ встановив невірно.

Перш за все, необхідним є вчинення порушення митних правил. І якщо скоєно

порушення митних правил, але воно не було виявлено — провадження у справі неможливо. Таким чином, для початку митного розслідування необхідно вчинення порушення митних правил, виявлення цього порушення та його фіксація уповноваженою посадовою особою митниці шляхом складання протоколу про порушення митних правил. Тому, вважаємо необхідним внести відповідні зміни до ст. 488 МК України «Порушення справи про порушення митних правил», виклавши її у наступній редакції: «Провадження у справі про порушення митних правил вважається розпочатим з моменту виявлення порушення митних правил та його фіксації — складання протоколу про порушення митних правил».

Резюмуючи вищевикладене зазначимо, що митне розслідування починається з моменту виявлення порушення митних правил та його фіксації і закінчується передачею матеріалів справи на розгляд за підвідомчістю. При цьому, в цей проміжок часу проводяться процесуальні дії, перелік яких є виключним і міститься в ч. 2 ст. 508 МК України. До таких дій законодавець відносить: складання протоколу про порушення митних правил; опитування осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, свідків, інших осіб; витребування документів, необхідних для провадження у справі про порушення митних правил, або належним чином завірених їх копій чи витягів з них; тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів та документів на них; митне обстеження; пред'явлення товарів, транспортних засобів і документів для впізнання; експертиза; взяття проб та зразків для проведення дослідження (аналізу, експертизи). Причому ці процесуальні дії притаманні лише цьому різновиду провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Оперативність провадження забезпечується законодавчим закріпленням юридичних термінів, під якими розуміються встановлені нормативними актами певні відрізки часу, що обчислюються за заздалегідь встановленими правилами. Зазначмо, що терміни кожної стадії провадження у справах про порушення митних правил законодавцем чітко встановлені, окрім першої стадії — митного розслідування.

Аналіз норм глави 71 МК України дозволяє констатувати, що мінімальний строк митного розслідування складає не менше п'яти днів. В обґрунтування даної тези наведемо ч. 2 ст. 510 МК України, в якій зазначено, що «особа, якій адресовано вимогу про подання документів, зобов'язана не пізніше як у п'ятиденний строк надіслати їх посадовій особі органу доходів і зборів, яка вимагає подати документи» [4]. Крім того, відповідно до ст. 518 МК України посадова особа органу доходів і зборів, у провадженні якої знаходиться справа про порушення митних правил, має право доручити проведення конкретних процесуальних дій посадовій особі іншого органу доходів і зборів, яке повинно бути виконано не більше як у п'ятиденний строк з дня його одержання.

Відносно поняття «митне розслідування» необхідно звернути увагу на деякі нормативні акти Державної митної служби України, які вже втратили чинність, але саме в них була зроблена спроба визначити це поняття. По-перше, це Положення про провадження у справах про порушення митних правил, яке було затверджено наказом ДМК України від 04.11.1992 р. № 205 [8]. Згідно з цим Положенням, митні розслідування — це система процесуальних дій, встановлених МК України, а в частині, яка не передбачена ним, — КУпАП і

складається з наступних стадій: виявлення та припинення правопорушень, перевірка первинних повідомлень, матеріалів правопорушень; розгляд матеріалів перевірки та прийняття рішення про порушення адміністративного провадження або відмову у порушенні такого провадження; провадження митно-процесуальних дій по виявленню факту та обставин правопорушення, особи правопорушника, збиранню та перевірці доказів; розгляд справи про порушення митних правил; виконання постанов у справах про порушення митних правил; направлення матеріалів про інші правопорушення у відповідні правоохоронні органи; внесення пропозицій про вжиття заходів щодо усунення причин та умов, які сприяли скоєнню правопорушення. Як бачимо, розробники цього Положення ототожнюють два поняття «митне розслідування» і «провадження у справах про порушення митних правил» та відносять до митного розслідування окремі стадії, що взагалі незрозуміло.

В Методичних рекомендаціях щодо провадження у справах про порушення митних правил, які затверджені наказом ДМС України від 30.12.2004 р. № 936, зазначено, що «...проведення митним органом перевірки обставин, що можуть бути приводом і підставою для порушення справи про порушення митних правил, порушення такої справи, проведення в ній процесуальних дій, її розгляд і прийняття в ній відповідного рішення складають митне розслідування» [9]. Розробники цих рекомендацій в митне розслідування включають іншу самостійну стадію провадження – розгляд справи, що також є неприпустимим.

Таким чином, в митному законодавстві введено в обіг та активно використовуються специфічні поняття, притаманні лише даному різновиду адміністративного провадження, такі, наприклад, як «митне розслідування» та «митне обстеження». За таких умов є можливість вести мову про існування специфічного адміністративно-процесуального утворення, яким є митне розслідування в справі про порушення митних правил, у межах якого здійснюється комплекс особливих процесуальних дій, що спрямовані на встановлення фактичних даних у справі.

Пропонується наступне авторське визначення поняття «митне розслідування» – сукупність заходів щодо перевірки обставин, які можуть бути приводом і підставою для порушення справи про порушення митних правил, виявлення та фіксації порушення митних правил, проведення визначених МК України процесуальних дій, спрямованих на встановлення фактичних даних у справі та передачі матеріалів справи на розгляд за підвідомчістю.

Висновки. Аналіз норм МК України щодо провадження у справах про порушення митних правил дозволяє запропонувати наступні шляхи вдосконалення митного законодавства в цій царині:

- внести зміни до ст. 4 «Визначення основних термінів і понять» МК України, в якій закріпити законодавче визначення поняття «митне розслідування»;
- у зв'язку з відсутністю системи норм МК України щодо митного розслідування пропонується всі положення про митне розслідування у справах про порушення митних правил зосередити в одній главі розділу XIX МК України, що дозволить уніфікувати адміністративно-деліктне законодавство в державній митній справі;
- доповнити розділ XIX МК України статтю «Строк митного розслідування»

такого змісту: «Митне розслідування у справі про порушення митних правил проводиться посадовою особою митниці у п'ятнадцятиденний строк з моменту виявлення порушення та його фіксації»;

- внести зміни до ч. 2 ст. 486 МК України, виклавши її у наступній редакції: «Провадження у справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій, зазначених у статті 508 цього Кодексу, розгляд справи, винесення постанови та її перегляд у зв'язку з оскарженням (внесенням подання прокурора), виконання постанови».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Колпаков В.К. Адміністративна юрисдикція: парадигма поняття // Юридична Україна. — 2003. — №7. — С. 32–34.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

3. Клоков Е.А. Административное расследование в системе стадий производства по делам об административных правонарушениях. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.superinf.ru/view_helpstud.php?id=407

4. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 44-45, № 46-47, № 48. — Ст. 552.

5. Педешко А.І. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» — Х., 2000. — 20 с.

6. Прокопенко В.В. Особливості порушення кримінальної справи про контрабанду // Митна справа. — 2006. — № 5. — С. 25–28.

7. Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення від 30.12.2001 р. № 195-ФЗ. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.consultant.ru/popular/koap/>

8. Про затвердження Положення про провадження в справах про порушення митних правил: наказ Державного митного комітету України від 04.11.1992 р. № 205. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.4765.0> (втратив чинність).

9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо провадження у справах про порушення митних правил: наказ ДМС України від 30.12.2004 р. № 936. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.8442.0> (втратив чинність).

