

Типологія та принципи адміністративних неюрисдикційних проваджень в сфері державної митної справи

Дана стаття присвячена дослідженню адміністративних неюрисдикційних проваджень в сфері державної митної справи. Аналізуються наукові погляди щодо їх типології та розкривається зміст основоположних принципів здійснення даного виду проваджень.

Ключові слова: юридичний процес, юридична процедура, провадження, адміністративне неюрисдикційне провадження, неюрисдикційна діяльність митних органів.

Данная статья посвящена исследованию административных неюрисдикционных производств в сфере государственного таможенного дела. Анализируются научные мнения относительно их типологии и раскрывается содержание основных принципов осуществления данного вида производств.

Ключевые слова: юридический процесс, юридическая процедура, производство, административное неюрисдикционное производство, неюрисдикционная деятельность таможенных органов.

The present article is focused at administrative non jurisdictional proceedings in public customs. Also in the article analyzes the various scientific opinions regarding typology of administrative non jurisdictional proceedings in public customs and interpretation of the basic principles for the implementation of this type of proceedings.

Keywords: legal process, legal procedure, proceeding, administrative administrative non jurisdictional proceedings in public customs.

Адміністративні неюрисдикційні провадження є основою реалізації значного кола завдань, що здійснюються державними фіскальними органами в рамках державної митної справи. Зокрема, враховуючи визначені міжнародними стандартами завдання митної справи щодо сприяння законній торгівлі та забезпечення прав та законних інтересів відповідних осіб, саме процедурна складова діяльності фіскальних органів в сфері державної митної справи є визначальною, як з точки зору ефективності вирішення таких справ, так і з точки зору забезпечення додержання вимог законодавства. При цьому у сучасній науці адміністративного права проблематика неюрисдикційних проваджень в першу чергу, пов'язана із широкою дискусією щодо визначення їх місця і ролі у структурі адміністративного процесу. Дослідники вивчали загальні питання формування адміністративного процесу (В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, А.О. Селіванов, М.М. Тищенко та інші), юридичного процесу (В.М. Горшеньов та інші), процесуального права (Є.Г. Лукьянова та інші). В той же час питання специфіки таких проваджень в державній митній справі отримали значно меншої уваги, хоча ряд дослідників і торкався окремих аспектів (Д.В. Приймаченко, Б.А. Кормич). Отже нагально необхідним є створення теоретичного підґрунтя унормування позитивної управлінської діяльності в державній митній справі, виділення її процесуальної складової.

Тож завданням даної статті є визначення типології неюрисдикційних проваджень в сфері державної митної справи та встановлення системи принципів, в яких розкривається специфіка даного виду проваджень.

Основою визначення переліку адміністративних неюрисдикційних проваджень в сфері державної митної справи, безумовно, повинні бути базові ознаки таких проваджень, встановлені наукою адміністративного права.

Так, наприклад, Іваненко Я.Л. в своєму дисертаційному дослідженні пропонує таке визначення адміністративного неюрисдикційного провадження — це процесуальна форма здійснення нормативно-визначеної адміністративно-процесуальними нормами однорідної групи організаційно-розпорядчих процедурно-процесуальних дій, які не стосуються правового захисту чи вирішення спору про право і спрямовані вирішення індивідуальної адміністративної справи шляхом прийняття юридично-владного офіційно оформленого рішення [1, 52]. Тож в якості базових ознак неюрисдикційного адміністративного провадження можна віднести: а) є процесуальною формою; б) предмет складають однорідні дії позитивного змісту; в) не стосується правового захисту або вирішення спору про право; г) наслідком здійснення однорідних дій є прийняття юридично-владного рішення; д) формою такого рішення є індивідуальний акт [2, 14].

Але, нормами чинного законодавства вкрай недостатньо урегульовано види адміністративних неюрисдикційних проваджень в діяльності митних органів. Про це відзначав і Д.В. Приймаченко у монографії «Митна політика держави та її реалізація митними органами» (2006 р.) щоправда, не вказуючи про конкретні види проваджень. Вчений підкреслював, що організаційна форма адміністративної діяльності митних органів є менш досконалою, спрощеною, а подальший розвиток та вдосконалення процесуально-процедурної регламентації адміністративної діяльності митних органів обумовлений як загальними процесами демократизації суспільства, так і окремими факторами, як, наприклад, лібералізація економіки, розвиток зовнішньоекономічних зв'язків, реалізація заходів щодо інтеграції України у світову спільноту [3, 171].

Характеризуючи види адміністративних неюрисдикційних проваджень, доцільно врахувати науковий підхід, сформований у теорії права щодо співвідношення юридичного процесу і юридичної процедури. О.Ф. Скакун вважає, що юридичний процес і юридична процедура співвідносяться як загальне і часткове. Процесуальні правові приписи, як правило, можуть містити різні процедури — регламентувати окремі ділянки діяльності з реалізації права, установлювати різні варіанти досягнення передбачуваного матеріальними нормами результату. Процедурні приписи, підкреслює О.Ф. Скакун, мають локальний характер, однак вони перебувають у системному взаємозв'язку. Кожна процедурна вимога займає своє чітко визначене місце у рамках юридичного процесу. Це дає змогу виділити основні блоки в процесуальній діяльності, конкретизувати регламентацію окремих складних або відповідальних дій, установити різні варіанти досягнення юридично значущого результату. Окремо взяті процедурні приписи виконують своєрідні «технічні» або «технологічні» функції забезпечення юридичної правильності дій, пов'язаних з реалізацією права [4, с. 488].

Науковий підхід щодо визначення сутності адміністративної процедури, запропонований Я.О. Іваненко та співвідношення категорій «юридичний процес» і «юридична процедура», обґрунтований О.Ф. Скакун, не протирічає одне одному, але підкреслюють вторинність процедури перед категорією «процес». Тож розглядаючи питання сутності та видів адміністративних неюрисдикційних проваджень у сфері діяльності митних органів доцільно сприймати адміністративну процедуру як складову провадження, що невід'ємна від нього. Також доцільно підкреслити, що такі адміністративні процедури мають локальний

характер, однак існують у системному взаємозв'язку у межах адміністративного неюрисдикційного провадження певного виду.

Не суперечить такому підходу визначення у п.21 ч.1 ст.4 МКУ поняття митних процедур: митна процедура - зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей та порядок їх виконання. Тим самим підкреслено локальність митних процедур та їх взаємозв'язок [5].

Отже, видом адміністративного неюрисдикційного провадження у сфері діяльності митних органів слід вважати однорідні, цілісні процесуальні відносини позитивного змісту, які реалізуються у процесуальній формі, встановленій нормами митного права, пов'язані із вирішенням певної юридичної справи і спрямовані на реалізацію єдиної мети, що має свою специфіку, але у межах загальної мети здійснення процесуальних дій митними органами — забезпечення економічної безпеки та економічних інтересів держави.

Серед визначених у ст. 544 Митного кодексу України (МКУ) [5] завдань діяльності фіскальних органів щодо реалізації державної митної політики, більшість має неюрисдикційний, позитивний характер, що дозволяє визначити діяльність митних органів, спрямованих на реалізацію вказаних завдань як на переважно неюрисдикційну. При цьому види такої діяльності доцільно виділяти відповідно тих завдань, на вирішення яких вона спрямована. Обрання такої ознаки (критерію) систематизації видів неюрисдикційної діяльності у сфері митної справи ґрунтується на тому, що ключовою ознакою систематизації певних відносин є їх однорідність. Така однорідність забезпечується єдиною метою, змістом і характером відповідної діяльності. Застосування підходу, запропонованого Я.Л. Іваненко щодо виділення адміністративних неюрисдикційних відносин до тих, що існують у сфері державної митної справи дозволяє назвати неюрисдикційними наступні:

- виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи;
- забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи, укладених в установленому законом порядку;
- сприяння захисту інтелектуальної власності учасників зовнішньоекономічних зв'язків, інших юридичних та фізичних осіб;
- застосування відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон України;
- здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, вдосконалення форм і методів їх здійснення;
- контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України;
- створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України;
- розвиток міжнародного співробітництва у галузі митної справи;
- ведення митної статистики;
- ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності;
- здійснення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів походження товарів з України.

Слід зазначити, що перелік видів діяльності, які віднесені до неюрисдикційних

і виділені за ознакою завдань, виконуваних органами державної митної служби, не є вичерпним, адже вони стосуються зовнішнього організаційного впливу на митні відносини. Якщо врахувати наявність внутрішньо організаційних відносин, то відповідна внутрішньо організаційна неюрисдикційна діяльність буде включати до себе кадрову роботу, проходження служби в митних органах, формування організаційних структур самої митної служби, матеріально-технічне, інформаційне, фінансове забезпечення [2, 19].

Виділені вище види адміністративних неюрисдикційних проваджень у сфері державної митної справи можуть бути згруповані у дві великі групи проваджень за ознакою специфіки функцій, виконуваних митними органами, які реалізуються за допомогою відповідних груп проваджень. За цією ознакою можна запропонувати виділення двох видів адміністративних неюрисдикційних проваджень — основні та забезпечувальні.

До основних доцільно віднести ті, що пов'язані із реалізацією митними органами контрольної функції, а забезпечувальні — ті провадження, здійснення яких пов'язане із реалізацією контрольної функції митними органами [2, 49]. Крім того, наприклад Б.А. Кормич відносить до адміністративних процедур і самі митні режими, посилаючись при цьому на міжнародний досвід, що використовує для їх позначення термін «процедура», та зазначаючи, що фактично митні режими визначають порядок застосування норм митного законодавства щодо конкретних товарів. При цьому, метою даних процедур є застосування законодавства з питань державної митної справи та задоволення потреб учасників зовнішньоекономічної діяльності [6, 91-92].

Проте слід вказати про умовність такого виділення, зважаючи на те, що забезпечувальні провадження можуть здійснюватись у межах основних проваджень. Так, пропуск і переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України безпосередньо пов'язаний із здійсненням митного контролю і митного оформлення. Крім того, доцільно вказати і про те, що деякі забезпечувальні дії складно систематизувати у стадії, а, відповідно, і вказувати на певне забезпечувальне провадження. Швидше, доцільно зазначити про митні забезпечувальні процедури які здійснюються у межах, зокрема, провадження щодо здійснення митного контролю. Зазначене стосується, наприклад, декларування.

До основних адміністративних неюрисдикційних проваджень у сфері діяльності митних органів віднесено:

- провадження щодо здійснення митного контролю, у т.ч. і щодо попереднього документального контролю та митного оформлення товарів;
- провадження щодо проходження служби в митних органах;
- провадження щодо розгляду звернень громадян в митних органах.

Усі забезпечувальні адміністративні неюрисдикційні провадження у сфері діяльності митних органів є структурно і процедурно складними, оскільки розгалуженою є їх предметне спрямування. Проте наявність спільної для кожного виду забезпечувального провадження мети є підставою для їх поєднання у певний вид [2, 47-51].

Адміністративна неюрисдикційна діяльність в сфері державної митної справи є розгалуженою, а виділені її види відрізняються одне від одного характером відповідних відносин. Саме тому розгляд питання щодо виділення спільних

засад здійснення різних видів неюрисдикційної діяльності навряд доцільний. Так, наприклад, контроль у галузі митної справи не можна поєднувати із процедурами застосування митних тарифів або веденням митної статистики.

Разом з тим, об'єднуючим, на наш погляд фактором, що є спільним для адміністративних неюрисдикційних проваджень в сфері державної митної справи є певна система принципів, властивих таким провадженням.

Категорія «принцип» є базовою не тільки для процесуального законодавства, але є також основою дослідження сутності і змісту процесуальної форми існування певних суспільних відносин. Але для більш точного їх визначення є необхідність звернення до положень доктрини адміністративного права і процесу щодо принципів адміністративного процесу.

М.М. Тищенко до принципів адміністративного процесу відносив: законність, рівність суб'єктів та учасників провадження перед законом, охорона інтересів особи і держави, офіційності, об'єктивної істини, гласності, здійснення державною мовою та забезпечення права використання рідної мови, презумпції невинуватості, економічності, оперативності, самостійності у прийнятті рішень [7, с. 207-211].

Зважаючи на вказане вище, *принципами адміністративних неюрисдикційних проваджень в діяльності органів державної митної служби* доцільно назвати базові положення, покладені в основу цих проваджень, які закріплені нормою митного права і реалізуються шляхом здійснення уповноваженими митними органами (їх посадовими особами) однорідних дій і процедур, що визначені законодавством про митну справу.

До таких принципів можуть бути віднесені: законність, рівність суб'єктів та учасників провадження перед законом, охорона інтересів особи і держави, офіційність, гласність, здійснення державною мовою та забезпечення права використання рідної мови, економічність, оперативність, самостійність у прийнятті рішень.

Порівняно із принципами адміністративного процесу, що були визначені М.М. Тищенко, з їх кола виключено презумпцію невинуватості та принцип об'єктивної істини. Таке виключення ґрунтується на сутності адміністративного неюрисдикційного провадження в діяльності органів державної митної служби, що полягає у відсутності засад інквізиційного процесу, для яких вилучені принципи є змістовно і процедурно обґрунтованими. Крім того, до кола принципів адміністративних неюрисдикційних проваджень доцільно включити принципи правомірності дій учасників проваджень, обґрунтованості прийнятих рішень.

Принципами адміністративних неюрисдикційних проваджень в сфері державної митної справи є:

- законність,
- рівність суб'єктів та учасників провадження перед законом,
- охорона інтересів особи і держави,
- офіційність,
- гласність,
- здійснення державною мовою та забезпечення права використання рідної мови,
- економічність,
- оперативність,
- самостійність у прийнятті рішень,
- правомірність дій учасників провадження,

- обґрунтованість прийнятих рішень.

Виходячи із загального розуміння принципу законності його зміст як засадничого принципу адміністративних неюрисдикційних проваджень у сфері діяльності органів державної митної служби полягає у здійсненні поведінки суб'єктами та учасниками такого провадження у чіткій відповідності із приписами норм митного права. Вказане стосується не тільки органів державної митної служби (їх посадових осіб), а й фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у провадженні. При цьому слід враховувати, що здійснення правозастосовної діяльності на засадах принципу законності означає, що будь-яке рішення органу державної митної служби (його посадової особи), має бути прийняте у межах митного законодавства, якими визначено компетенцію при здійсненні процесуальної діяльності у строки, встановлені вказаним законодавством та з дотриманням необхідної процедури. Ніхто не може бути підданий заходу впливу інакше, як на підставах і у порядку, встановлених митним законодавством.

Зміст принципу законності адміністративних неюрисдикційних проваджень у сфері діяльності органів державної митної служби також полягає у формуванні митним правом та реалізації суб'єктами та учасниками провадження реальної можливості здійснити свої права у галузі митної справи та гарантувати неухильне виконання покладених обов'язків. Вказане стосується як органів державної митної служби (їх посадових осіб), що мають владно-управлінські повноваження у сфері митної справи з метою забезпечення економічної безпеки, захисту економічних інтересів, так і фізичних і юридичних осіб, які здійснюють підприємницьку та іншу діяльність, пов'язану із переміщенням товарів, транспортних засобів через митний кордон України.

Із принципом законності пов'язано принципи правомірності дій учасників провадження. Якщо у процесі здійснення певного адміністративного неюрисдикційного провадження буде виявлено факт порушення чинного законодавства шляхом, наприклад, вчинення корупційних дій чи притягнення до адміністративної або дисциплінарної відповідальності, то принцип правомірності дій учасників провадження сприймається як принцип презумпції невинуватості. Цей принцип характерний для юрисдикційних проваджень, що здійснюються у зв'язку із притягненням до юридичної відповідальності або з розгляду скарг до органів державної митної служби. Саме тому слід зауважити про те, що принцип презумпції невинуватості не характерний для адміністративних неюрисдикційних проваджень, що здійснюються органами державної митної служби.

Логічно пов'язаний із вищевказаними принципами принцип офіційності. Його сутність полягає у встановленні прав та обов'язків органів державної митної служби (їх посадових осіб) закріплювати у процесуальних актах свої дії, які здійснюються на виконання державної функції забезпечення економічної безпеки держави у зовнішньоекономічних, зовнішньополітичних відносинах. Принцип офіційності у діяльності фізичних і юридичних осіб як учасників адміністративних неюрисдикційних проваджень у галузі митної справи також полягає у фіксуванні процесуальних дій. Проте, на відміну від процесуальних дій, здійснюваних органами державної митної служби, перелік процесуальних дій, здійснюваних фізичними чи юридичними особами, що потребують фіксування, вужчий, а також відрізняються юридичні наслідки вчинюваних дій.

Принцип гласності є одним із засадничих принципів демократії, а його

ефективна реалізація є показником високого рівня управлінської культури, дотримання прав і свобод в управлінських відносинах. Частиною третьою ст. 32 Конституції України [8] визначено, що «Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею». Отже, принцип гласності адміністративного неюрисдикційного провадження у сфері діяльності органів державної митної служби полягає у існуванні правового режиму надання інформації щодо дій і процедур, вчинюваних зазначеними органами (їх посадовими особами) на підставах та у порядку, передбаченому Конституцією України, Законами України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації».

Наступним можна зазначити принцип обґрунтованості рішень, дія якого спрямована на усунення проявів суб'єктивізму, вибіркового підходу при здійсненні митного контролю, митного оформлення, декларування, організації пропуску товарів та транспортних засобів через митний кордон тощо. Реалізація принципу обґрунтованості при здійсненні адміністративного неюрисдикційного провадження означає необхідність врахування усіх реальних фактів та обставин, які мають значення при здійсненні провадження.

Принцип здійснення адміністративного неюрисдикційного провадження у галузі митної справи державною мовою та забезпечення права використання рідної мови ґрунтується на Конституції України.

Принципи адміністративних неюрисдикційних проваджень в діяльності органів державної митної служби доцільно систематизувати за ознаками визначеності Конституцією України та відтворення специфіки самого провадження. Так, тими, що впливають з Основного Закону, можна назвати наступні принципи: законності, рівності суб'єктів та учасників провадження перед законом, охорони інтересів особи і держави, офіційності, гласності, здійснення державною мовою та забезпечення права використання рідної мови. Вказані принципи доцільно назвати конституційними. Інші принципи — економічності, оперативності, правомірності дій учасників адміністративних неюрисдикційних проваджень, самостійності у прийнятті рішень, їх обґрунтованості — доцільно віднести до спеціальних. Саме завдяки цим принципам забезпечується реалізація, зокрема, норм Митного кодексу України щодо митного контролю, митного оформлення, декларування тощо [2, 30-40].

Висновок. Адміністративними неюрисдикційними провадженнями у сфері державної митної справи слід вважати однорідні, цілісні процесуальні відносини позитивного змісту, які реалізуються у процесуальній формі, встановленій нормами митного права, пов'язані із вирішенням певної юридичної справи і спрямовані на реалізацію єдиної мети, що має свою специфіку, але у межах загальної мети здійснення державної митної справи — забезпечення виконання митного законодавства. Адміністративні неюрисдикційні провадження об'єднуються загальними та спеціальними принципами, що характерні для реалізації фіскальними органами своїх завдань в сфері державної митної справи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Іваненко Я. Л. адміністративні неюрисдикційні провадження : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Іваненко Я.Л. — Київ, 2011. — 213 с.

2. Червінко К. В. адміністративні неюрисдикційні провадження в діяльності митної служби України : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 – адмі / Червінко К.В. – Київ, 2012. – 212 с.
3. Приймаченко Д.В. Митна політика держави та її реалізація митними органами [Текст] : монографія / Д. В. Приймаченко. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2006. – 332 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник [Текст] / О. Ф. Скакун. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 524 с.
5. Митний кодекс України [Електронний ресурс]. – 1303. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
6. Кормич Б.А. Митні режими, як інститут митного права /Б.А. Кормич // Митна справа. – 2013. – № 6ю – стор. 86 – 92.
7. Административное право Украины. Учебник [Текст] / Под ред. проф. Ю.П. Битяка. –Х. : Право, 2003. – 576 с.
8. Конституція України [Електронний ресурс]. – 1996. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

УДК 351. 713 (477)

Брачук А. О., НУ «ОЮА»

Митні експертизи: поняття, характеристика та види

У статті розглядається поняття митної експертизи, питання про її значимість для проведення митного контролю та митного оформлення та при провадженні в справах про порушення митних правил. Наведено класифікацію видів митних експертиз, що проводяться в Україні.

Ключові слова: митна експертиза, експерт, види митних експертиз, Спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень.

В статье рассматривается понятие таможенной экспертизы, вопрос о её значимости для проведения таможенного контроля и таможенного оформления и при производстве по делам о нарушении таможенных правил. Приведена классификация видов таможенных экспертиз, проводимых в Украине.

Ключевые слова: таможенная экспертиза, эксперт, виды таможенных экспертиз, Специализированная лаборатория по вопросам экспертизы и исследований.

The article considers the concept of customs examination, the question of its relevance for the customs control and customs clearance and in the proceeding for customs offences. The classification of types of customs examinations held in Ukraine.

Keywords: customs examination, expert, types of customs examinations, Specialized laboratory for examination and research.

Актуальність. Митний контроль є важливим та ефективним засобом забезпечення державної митної політики держави, законності та правопорядку в митній сфері. Одним з основних засобів митного контролю є експертиза. Часто виникає потреба визначити відповідність митної вартості товарів, зазначеної в декларації, встановити країну походження товарів тощо. Тому здійснення експертизи в галузі державної митної справи є дуже важливим питанням, що постає з практичних потреб здійснення державної митної справи і потребує детальної правової регламентації.