



Светлана Анатольевна Дуженко,
соискательница
Национальный юридический университет
имени Ярослава Мудрого,
г. Харьков

УДК 347.998.85

СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ

В статье осуществлен анализ научных взглядов на структуру производства по делам об административных правонарушениях, в частности относительно определения количества его стадий. Предложен новый критерий определения стадийности производства по делам о нарушении таможенных правил как разновидности производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: стадии производства по делам о нарушении таможенных правил, возбуждение дела, решение дела, обжалования постановления и его пересмотр, исполнение постановления.

Несмотря на многообразие научных позиций по стадийности производства по делам об административных правонарушениях, сегодня ни одна из них не получила поддержки со стороны законодателя путем принятия соответствующих законодательных изменений. Именно этим объясняем отсутствие единой точки зрения в теоретических подходах ученых к количеству и содержанию стадий производства по делам об административных правонарушениях. Не является исключением и производство по делам о нарушении таможенных правил, которое рассматривается как разновидность производства по делам об административных правонарушениях.

Научно-теоретической базой статьи послужили труды ученых по административному, таможенному праву, административному процессу и других отраслей права, в частности А. П. Алехина, Д. Н. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. В. Бабьяка, Г. П. Бондаренко, С. С. Гнатюка, В. Г. Драганова, В. К. Колпакова, А. В. Кузьменко, В. А. Юсупова и других.

Целью статьи является через стадии раскрыть структуру производства по делам о нарушении таможенных правил как динамического юридического

явления. Здесь принципиально важно, что стадии имеют полно и точно отражать развитие производства. Каждая из них должна иметь самостоятельную цель, достижение которой влечет юридические последствия и является следующим шагом на пути к цели, поставленной перед производством в целом.

Структуру любого правового явления целесообразно рассматривать как в целом, так и по частям, что дает возможность качественного осознания его составляющих, их взаимосвязей, последовательности и влияния на формирование конечного результата. Не является исключением и структура производства по делам о нарушении таможенных правил, которая, исходя из его сущности и многоплановости, также представляет собой совокупность определенных составных частей.

Важное место в анализе производства по делам о нарушении таможенных правил занимает изучение его внутренней структуры. Именно через исследование этой структуры мы можем установить взаимосвязь между конкретными процессуальными действиями, дать им развернутую характеристику, а также проследить последовательность процессуальных действий.

Составными элементами любого производства является его процессуальные стадии. Процессуальная стадия – это относительно обособленная, отделена временем и логически связанная совокупность процессуальных этапов и действий, направленных на достижение определенной цели и решения соответствующих задач конкретного административного производства, что характеризуется кругом субъектов и закрепляется в процессуальных актах. То есть, каждая из стадий объединяет в себе конкретные процессуальные этапы и действия, выполнение которых обеспечивает достижение общих целей как отдельной стадии, так и выполнения задач, стоящих перед производством в целом.

Согласно определению, процессуальная стадия является отграниченной, удаленной во времени и логически связанной совокупностью процессуальных действий, направленных на достижение намеченных целей и решение соответствующих задач, функционально согласованных с ними, с определенным кругом субъектов и закреплением в соответствующих процессуальных актах [2, с. 29].

Таким образом, именно через стадии мы можем охарактеризовать данное производство как самостоятельную разновидность административного производства, с одной стороны, и в качестве совокупности специфических процессуальных действий – с другой. Последнее реализуется последовательным переходом от одной стадии к другой. В то же время, как правило, для достижения целей и решения закрепленных в законе задач производства реализуются не все, а большинство его стадий. При таких условиях стадии можно разделить на обязательные и факультативные. Не будем подробно останавливаться на указанной классификации, отметим лишь, что каждая из них характеризуется присущими только ей особенностями.

Следующим, более мелким структурным элементом производства и составной частью стадии является процессуальный этап. Иногда довольно сложно разграничить между собой стадию и этап производства по делам о нарушении таможенных правил.

Считаем, что основными признаками, по которым можно отличить стадию от этапа, является их цель и особенности связи между собой. Цель стадии носит промежуточный характер, направлена на создание условий для достижения конечной цели производства, а также дает достаточные основания для перехода к следующей стадии. Между этапами в рамках одной стадии такой тесной связи нет, а их выполнение способствует достижению цели конкретной стадии производства. Также необходимо отметить, что правоприменительному органу предоставляются определенные полномочия по выбору отдельных этапов и определение их последовательности, а к стадиям указанное недопустимо.

Процессуальный этап представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на решение задач стадии производства, осуществляемых уполномоченными на то органами, их должностными лицами.

Обобщая определения процессуальных действий, которые можно найти в научной литературе, можем констатировать, что это конкретные действия, направленные на обеспечение производства по административному делу, в том числе делу о нарушении таможенных правил.

Следует указать, что часть первая статьи 508 Таможенного кодекса Украины процессуальным действиям предоставляет принципиально новое значение – они проводятся с целью получения доказательств, необходимых для правильного решения этого дела.

По своему содержанию производство по делам о нарушении таможенных правил включает в себя выполнение процессуальных действий, указанных в статье 508 Таможенного кодекса Украины. В своей работе мы будем рассматривать процессуальное действие, как активное юридически весомое действие, направленное на реализацию конкретного отдельного полномочия. Однако, иногда на практике достаточно сложно отличить процессуальное действие от процессуального этапа.

Отдельные ученые в юридической литературе выделяют несколько видов процессуальных действий административного производства: предварительные, промежуточные и заключительные [1, с. 487]. Считаем, что такая классификация не может быть применена к производству по делам о нарушении таможенных правил. Указанное обусловлено четким определением в статье 508 Таможенного кодекса Украины перечня процессуальных действий, которые могут проводиться по делам о нарушении таможенных правил. По своему содержанию указанные процессуальные действия касаются только одной стадии – возбуждение дела об административном правонарушении в сфере таможенных правил. Поскольку проведение определенных процессуальных действий не является обязательным при производстве по делам о нарушении таможенных правил, применение к ним дополнительной классификации считаем неуместным.

Возвращаясь к структуре административного производства, отметим, что в законодательстве она не находит своего четкого определения. Однако можно утверждать, что она является четырехуровневой: действия – этап – стадия – производство в целом.

Норма, которая определяет количество, наименование и содержание стадий в административных процессах, как и по делам о нарушении таможенных правил, не существует. Поэтому решение указанного вопроса зависит не только от характера административного производства или степени его урегулированности административно-процессуальными нормами, но и от позиции конкретного ученого. Учитывая это, с развитием административно-процессуальных норм в научных источниках появлялась разнообразная вариативность решения вопроса о стадиях административных производств, каждая из которых заслуживает внимания.

Исследователи административного производства предлагают различные подходы, основанные на разных критериях выделения структурных элементов производства по делам об административных правонарушениях. Общая точка зрения относительно его стадийности в юридической литературе не выработана и сегодня.

Еще в 1979 году В. А. Юсупов выделял в производстве по делам об административных правонарушениях семь стадий:

- 1) возбуждение дела;
- 2) сбор и изучение нужной информации;
- 3) предварительное изучение материалов дела;
- 4) выбор норм права, которые должны применяться;
- 5) рассмотрение дела органом, уполномоченным принимать решения;
- 6) рассмотрение жалоб и принятие окончательного решения;
- 7) исполнение решения по делу [9, с. 36-30].

Концепция В. А. Юсупова раскрывает организационно-техническую сторону производства и, соответственно, некоторые из предложенных стадий (например, предварительное изучение материалов дела, выбор норм права, которые должны применяться) имеют организационную природу.

В 2003 году В. К. Колпаков выделял пять стадий производства по делам об административных правонарушениях:

- 1) возбуждение дела;
- 2) административное расследование;
- 3) рассмотрение дела и его решение;
- 4) пересмотр постановления;
- 5) исполнение постановления [4, с. 280].

Но в своих работах 2004-2008 годов В. К. Колпаков выделяет уже шесть стадий производства по делам об административных правонарушениях путем разделения третьей стадии (рассмотрение дела и его решение) собственной классификации 2003 г. на две самостоятельные: 3-ю – рассмотрение дела и 4-ю – вынесения постановления. При этом 2-я стадия производства называется то «административным расследованием», то «расследованием дела» [7, с. 229].

Ю. П. Битяк в 2005 году предлагает выделить четыре стадии производства по делам об административных правонарушениях:

- 1) возбуждение дела об административном правонарушении;

2) рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесения по делу постановления;

3) обжалование (или опротестование) постановления по делу об административном правонарушении (возникает в тех случаях, когда лицо, привлекаемое к административной ответственности, или потерпевший не согласны с вынесенным постановлением. Постановление по делу может опротестовать прокурор);

4) исполнение постановления о наложении административного взыскания.

Таким образом, Ю. П. Битяк в отличие от В. К. Колпакова не выделяет как отдельную стадию административное расследование, включая ее в состав стадии возбуждения дела об административном правонарушении.

А. П. Алехин в своих научных трудах выражал кардинально новую позицию относительно структуры производства по делам об административных правонарушениях, сгруппировав такие производства на одно-, двух- и трехстадийные в зависимости от обстоятельств их совершения. К одностадийным и двухстадийным он относил производства, которые сейчас довольно редко встречаются. Речь идет о случаях, в которых выполнение административного взыскания (например, наложение штрафа) осуществляется на месте совершения проступка (вторая стадия возникает в случае возражения нарушителя против взыскания). В других случаях (трехстадийном нарушении), в производстве можно выделить три элемента, а именно:

1) возбуждение административного дела;

2) рассмотрение дела и решения вопросов о применении к виновному меры воздействия;

3) выполнение принятого по делу постановления [5, с. 60-61].

Указанная позиция представляется весьма актуальной для производства по делам о нарушении таможенных правил, с учетом особенностей его законодательного урегулирования. Более подробно на этом остановимся далее.

О том, что производство по указанной категории дел может иметь только три стадии, говорил и другой исследователь административного процесса того времени Г. П. Бондаренко. Но наименование этих стадий и их содержание существенно отличались от предложенных А. П. Алехиным. С точки зрения Г. П. Бондаренко следует говорить о таких стадиях:

1) нарушение, расследование (проверка) и направления дела по подведомственности;

2) рассмотрение дела по существу;

3) обжалование или опротестование постановления по делу и его исполнения [6, с. 116].

Считаем наиболее компактной и последовательной позицию в этом вопросе Д. Н. Бахраха, указывающего, что под стадией следует понимать такую сравнительно самостоятельную часть производства, которая, наряду с его общими задачами, имеет свойственные только ей задачи, документы и другие особенности. Так, в 1997 году Д. Н. Бахрах предложил следующие четыре стадии:

1) административное расследование охватывает: возбуждение дела, установление фактических обстоятельств, процессуальное оформление резуль-

татов расследования, направление материалов для рассмотрения по подведомственности;

2) к рассмотрению дела относятся: подготовка к рассмотрению, анализ собранных материалов и обстоятельств, вынесение постановления, доведение постановления до сведения заинтересованных лиц;

3) пересмотр постановления содержит обжалование или опротестование постановления, проверку ее законности, вынесение решения и его реализация;

4) исполнение постановления – это обращение постановления к исполнению, и ее непосредственное выполнение [3, с. 325].

Таким образом, в вопросе о стадиях производства по делам об административных правонарушениях до сих пор нет согласованной позиции относительно количества и названия стадий: разные ученые выделяют от двух до шести стадий этого производства, по-разному их называя и понимая их сущность.

Концепцию Д. М. Бахраха считаем наиболее удачной, ведь его структура состоит из четырех стадий, результаты которой имеет юридическое значение и напрямую связаны с достижением цели производства. Надо отметить, что в настоящее время такой подход (с отдельными различиями и особенностями) является довольно распространенным, причем не только среди ученых, исследующих вопросы производства по делам об административных правонарушениях, но и среди исследователей, интересы которых лежат в области дел о нарушении таможенных правил.

Например, в 2001 году В. Г. Драганов, М. М. Рассолов выразили точку зрения, что в административном производстве по делам о нарушении таможенных правил надо выделять четыре стадии:

1) возбуждение дела о нарушении таможенных правил и его административное расследование;

2) рассмотрение дела и вынесение постановления по делу о нарушении таможенных правил;

3) обжалование, опротестование и пересмотр постановления по делу о нарушении таможенных правил;

4) исполнение постановления органа доходов и сбора о наложении взыскания о нарушении таможенных правил [8, с. 492-510].

Разделяя эту позицию, все же считаем, включать в название стадии названия отдельных процессуальных действий или этапов (как-то, пересмотр постановления, рассмотрение дела), даже если они являются достаточно весомыми, нет оснований. Сокращая названия, мы помним, что каждая стадия состоит из более мелких элементов – этапов и процессуальных действий.

С учетом изложенного, предлагаем свое видение структуры производства по делам о нарушении таможенных правил.

1. Стадия возбуждения дела, в которую входят следующие этапы:

– обнаружение должностными лицами органа, осуществляющего производство (ст. 491 ТК Украины), нарушения таможенных правил, составление протокола о нарушении таможенных правил;

- осуществление иных процессуальных действий (применение мер обеспечения производства по делу);

- направление протокола о нарушении таможенных правил и других материалов по подведомственности.

2. Стадия рассмотрения дела:

- подготовка дела к рассмотрению;

- рассмотрение дела по существу;

- принятие решения по делу (вынесения постановления).

3. Стадия обжалования постановления и его просмотра:

- обжалование постановления;

- пересмотр дела по жалобе;

- принятие решения по жалобе (вынесение постановления);

- пересмотр постановления в порядке контроля.

4. Стадия исполнения постановления:

- обращение решения к исполнению;

- добровольное исполнение решения;

- принудительное исполнение решения.

Как было отмечено выше, цель стадии носит промежуточный характер и направлена на создание условий для достижения конечной цели производства и дает достаточные основания для перехода к следующей его стадии.

Однако с появлением в таможенном законодательстве такой новеллы, как компромисс по делу о нарушении таможенных правил, можно констатировать, что вопрос определения границ стадий в исследуемом производстве может быть окончательно решен. Ведь отныне стадиям исследуемого производства можно дать новый критерий. Речь идет о том, что на каждой из стадий оно может быть прекращено, что свидетельствует о логической завершенности каждой из них.

Приведем основания прекращения производства по делам о нарушении таможенных правил на каждой из четырех стадий:

- стадия возбуждения дела – заключение мирового соглашения;

- стадия разрешения дела – вынесение постановления о прекращении производства по делу;

- стадия обжалования постановления и его просмотра – принятие решения об отмене постановления и прекращении дела;

- стадия исполнения постановления – уплата наложенного административного взыскания.

При таких условиях, учитывая действующее законодательство, актуальным есть и утверждение А. П. Алехина о том, что при наличии определенных условий и обстоятельств производство может быть завершено в одной из своих стадий. Вместе с тем такой факт не означает, что производство по делам о нарушении таможенных правил меняет свою структуру.

Поскольку в приведенных случаях задача производства может достигаться на стадии возбуждения дела, или же производство прекращается вообще в связи с незаконностью и необоснованностью принятых уполномоченными

должностными лицами процессуальных решений и действий. При этом структура производства не меняется.

Обобщая изложенные точки зрения на структуру производства по делам об административных правонарушениях, становится очевидным, что различия во взглядах на количество его стадий, как и их названия, не имеют принципиального значения: их можно увеличивать путем дробления процессуальных этапов или уменьшать путем объединения этих же элементов производства, делить на отдельные действия, определять основные или вспомогательные, использовать различные наименования и т. п. Принципиально важным является то, что стадии имеют полно и точно отражать саму процедуру производства, его динамику, те отдельные действия или операции, которые происходят в процессе реализации административно-правовых норм.

Список литературы: 1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Юрид. думка, 2004. — 584 с. 2. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. — К.: Літера ЛТД, 2002. — 288 с. 3. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — М.: изд-во БЕК, 1997. — 368 с. 4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. 5. Алехин А. П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте / А. П. Алехин. — М.: Юрид. лит., 1967. — 112 с. 6. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Г. П. Бондаренко. — Львів : Вища шк., 1975. — 175 с. 7. Іщенко В. В. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування : сучасні доктринальні підходи / В. В. Іщенко // Вісник Академії адвокатури України. — 2011. — № 2 (21). — С. 229–231. 8. Таможенное право : учеб. пособ. / под ред. В. Г. Драганова, М. М. Рассолова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. — 639 с. 9. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления / В. А. Юсупов. — М.: Юрид. лит., 1979. — 136 с.

СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

Дуженко С. А.

У статті проаналізовано наукові погляди на структуру провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема визначення кількості його стадій. Запропоновано новий критерій визначення стадійності провадження у справах про порушення митних правил як різновиду провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: стадії провадження у справах про порушення митних правил, порушення справи, вирішення справи, оскарження постанови та її перегляд, виконання постанови.

STAGES OF PROCEEDINGS IN VIOLATION OF CUSTOMS REGULATIONS CASES

Duzhenko S. A.

This article contains the analyze of scientific points of view regarding the structure of proceedings in administrative cases, particularly about determining the number of its stages. It has been proposed new criterion to determine the stages in proceedings in violation of customs regulations cases, as a kind of proceedings in administrative cases.

Key words: stages of proceedings in violation of customs regulations cases, bringing a case, resolution of case, appealing against decision and revision of decision, implementation of decision.

Поступила в редакцію 13.03.2014 г.