

Д. В. Приймаченко, доктор юридичних наук,
завідувач кафедри адміністративного
та митного права Академії митної
служби України

СУТНІСТЬ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ В ГАЛУЗІ МИТНОЇ СПРАВИ

Розглядаються нормативні засади прокурорського нагляду за додержанням та застосуванням митного законодавства. Аналізується поняття прокурорського нагляду за діяльністю митних органів, з'ясовується його функціональне призначення.

Рассматриваются нормативные принципы осуществления прокурорского надзора за соблюдением и применением таможенного законодательства. Анализируется понятие прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов, выясняется его функциональное назначение.

Normative principles of realization of procurator powers for inhibition and application of customs legislation are examined. The concept of procurator powers for activity of custom organs is analyzed, it's functional setting is explained.

Ключові слова. Митна справа, митне законодавство, прокурорський нагляд, забезпечення законності.

Вступ. Забезпечення належного рівня законності в діяльності митної служби України є невід'ємною запорукою ефективності та результативності виконання складних і багатофункціональних завдань у галузі митної справи, які сформульовані перед митними органами на сучасному етапі державотворення. Рівень законності як адміністративно-правовий режим відображає правовий характер організації та функціонування системи митної служби України. У процесі здійснення митної справи митні органи та їх посадові особи, з одного боку, мають забезпечувати реалізацію прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства та держави, а з іншого – безумовне, повне й адекватне виконання своїх обов'язків посадовими особами митних органів, не обмежуючи при цьому їх власні права, свободи і законні інтереси під час державно-службової діяльності. Дане твердження підтверджується змістом ст. 11 Митного кодексу України (далі – МК України) [1], де серед основних завдань, що стоять перед митними органами, чільне місце займає виконання законодавства України з питань митної справи та контроль за його додержанням. Вимога щодо забезпечення законності в галузі митної справи – запорука успішного розвитку зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання, розбудови ринкової економіки держави. Однак, незважаючи на нормативне закріплення численних вимог стосовно додержання законності митними органами та їх посадовими особами, реальний стан у цій сфері викликає занепокоєння як керівництва держави, так і пересічних громадян.

© Д. В. Приймаченко, 2011

Постановка завдання. З огляду на викладене метою пропонованої статті є аналіз поняття та з'ясування функціонального призначення прокурорського нагляду за дотриманням і застосуванням митного законодавства.

Результати дослідження. Законність у діяльності митних органів України – це правовий режим, відповідно до якого діяльність митних органів та їх посадових осіб під час виконання основних завдань митної політики України відбувається відповідно до вимог закону [2, 12]. Забезпечення належного рівня законності можливе за таких умов: наявності системи митного законодавства, яке відображає реальну дійсність у державі та передбачає як однакове нормативно-правове регулювання на всій території України, так і однакове застосування правових норм щодо всіх суб'єктів митно-правових відносин; наявності державних гарантій, за допомогою яких у галузі митної справи забезпечується, а у випадку порушення – відновлюється законність; високий рівень правової культури суб'єктів митно-правових відносин; наявність ефективного механізму контролю та нагляду за діяльністю учасників митно-правових відносин.

У сучасних політичних, економічних і соціальних умовах функціонування держави одним із дійових засобів забезпечення законності діяльності митних органів є прокурорський нагляд. Прокуратура, мета якої – забезпечення верховенства права, пріоритету захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, інтересів суспільства та держави, повинна забезпечувати умови неухильного дотримання норм митного законодавства. Не маючи на меті аналізувати загальний прокурорський нагляд, автор підтримує думку фахівців, які під прокурорським наглядом мають на увазі вид діяльності спеціально уповноважених органів державної влади, наділених повноваженнями з виявлення порушень законів, вжиття заходів для поновлення порушених прав громадян та юридичних осіб і притягнення винних осіб до відповідальності [3, 5].

У чинному законодавстві (ст. 4 Закону України “Про прокуратуру”) чітко визначено завдання, виконання яких покладається на органи прокуратури [4]. Діяльність органів прокуратури спрямовано на всебічне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань:

- 1) закріплених Конституцією України незалежності держави, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;
- 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;
- 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення.

Поділяємо позицію тих науковців, які вважають, що сутність прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів в Україні полягає у здійсненні Генеральним прокурором і підлеглими йому прокурорськими працівниками від імені держави на всій його території специфічної діяльності, спрямованої на вивчення ними інформації про порушення законів, в одержанні й аналізі різноманітних матеріалів, статистичних даних про роботу піднаглядних об'єктів, що можуть містити відомості, які свідчать про необхідність у проведенні перевірок самостійно або із залученням контрольних органів, в оцінці правових актів з позиції їх відповідності законам, а також у застосуванні заходів прокурорського реагування з метою усунення виявлених порушень, скасування незаконних рішень і притягнення винних до встановленої законодавством юридичної відповідальності [5, 89].

Відповідно до ст. 121 Конституції України до функцій органів прокуратури належить таке: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. У п. 9 розд. XV Перехідних положень Конституції зазначено: "прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів (так званий загальний нагляд) та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування".

Прокурорський нагляд за дотриманням і застосуванням митного законодавства здійснюється відповідно до:

– наказу Генеральної прокуратури України від 5.04.2000 р. № 4 "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів Службою безпеки, органами охорони державного і митного кордонів України";

– наказу Генеральної прокуратури України від 7.05.2004 р. № 10 гн "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законодавства у сфері боротьби з корупцією";

– наказу Генеральної прокуратури України від 19.09.2005 р. № 3 гн "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів";

– наказу Генеральної прокуратури України від 08.06.2006 р. № 4/4 гн "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами Державної митної служби України та Державної прикордонної служби" тощо.

В адміністративно-правовій літературі поширена позиція, відповідно до якої в умовах сьогодення прокуратура володіє двома інструментами забезпечення законності в галузі митної справи – повноваженнями щодо нагляду за додержанням і застосуванням митного законодавства і представницькою функцією. Незважаючи на це, найбільший обсяг роботи щодо забезпечення законності в даній галузі виконується в межах наглядових повноважень.

На думку В. Я. Настюка, якщо використовувати структурно-функціональний підхід до цього напрямку, прокурорський нагляд виражається: а) в нагляді за законністю рішень, дій митних органів, посадових осіб, які порушують права й законні інтереси громадян, юридичних осіб та інших учасників митних відносин; б) у вжитті заходів для усунення порушень митних законів та обставин, які цьому сприяють, до поновлення порушених прав і притягнення винних осіб до відповідальності. Численність потрібних заходів об'єктивно зумовлює необхідність виділення в межах єдиного прокурорського нагляду певних фіксованих його ділянок (напрямків). При цьому єдиний об'єкт нагляду – законність відповідної діяльності (в даному випадку митно-контрольної) – набуває "спеціалізації" з урахуванням конкретної діяльності [6, 200–201].

Загально визнана позиція, згідно з якою до об'єкта нагляду належить законність дій (або бездіяльність) посадової особи державного органу, організації і громадян, тобто те, на що спрямовано нагляд. З урахуванням цього вважаємо, що об'єктом прокурорського нагляду в галузі митної справи є законність діяльності суб'єктів митно-правових відносин (як посадових осіб митних органів, так і громадян і посадових осіб суб'єктів господарювання).

Аналіз норм чинного законодавства та діяльності органів прокуратури щодо здійснення нагляду за додержанням і застосуванням митного законодавства дозволив визначити предмет цього нагляду:

1) відповідність адміністративних актів (нормативного чи індивідуального характеру), суб'єктами видання яких є митні органи чи їх посадові особи, актам, що мають вищу юридичну силу;

2) додержання та застосування митного законодавства під час безпосереднього здійснення митних процедур, у тому числі під час застосування заходів примусового характеру;

3) додержання і застосування митного й адміністративного законодавства під час провадження у справах про порушення митних правил;

4) додержання і застосування кримінального законодавства посадовими особами митних органів, які проводять дізнання в справах про контрабанду;

5) додержання законів під час застосування зброї та спеціальних засобів, використання службових собак та інших напрямків їх службової діяльності;

6) додержання та застосування законів, які регулюють службово-трудові відносини за участю працівників митної служби України, в тому числі дотримання антикорупційного законодавства;

7) представництво інтересів держави або митних органів у суді у випадках, визначених законом.

Основні методи прокурорського нагляду за законністю діяльності митних органів такі: 1) безпосереднє спостереження за дотриманням і застосуванням митними органами та їх посадовими особами митного законодавства; 2) перевірка дотримання й застосування митними органами та їх посадовими особами митного законодавства; 3) виявлення порушень під час розгляду звернень громадян і судового процесу.

Відповідно до законодавства про прокуратуру прокурори зобов'язані:

– здійснювати нагляд за додержанням законності під час прийому, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини, порушення кримінальних справ, провадження дізнання митними органами;

– щомісячно проводити перевірки, спрямовані на виявлення прихованих від обліку злочинів про контрабанду та фактів порушень митних правил у підрозділах органів Державної митної служби України, що проводять митний контроль і митне оформлення товарів, нарахування й стягнення митних платежів;

– здійснювати нагляд за дотриманням законності провадження в адміністративних справах про порушення митних правил;

– здійснювати нагляд за відповідністю актів органів Державної митної служби законам, що стосуються провадження у справах про порушення митних правил, дізнання й оперативно-розшукової діяльності [7].

Здійснюючи нагляд за законністю діяльності митних органів, прокурори, які діють у межах своєї компетенції, мають право: 1) безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення митних органів без особливих перепусток, де такі запроваджено; 2) мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію; 3) письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів і матеріалів, видачі необхідних довідок, у тому числі щодо операцій і рахунків митних органів, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою; 4) вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази й інші акти та документи митних органів, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення в митних органах; 5) вимагати від керівників і митних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз; 6) викликати посадових осіб митних органів, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону; 7) опротестовувати акти митних органів; 8) вносити подання або протест на рішення митних органів; 9) порушувати в установленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій; 10) давати приписи про усунення очевидних порушень закону; 11) звертатись до суду із заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

У науковій літературі поширена позиція, відповідно до якої в межах наглядової діяльності прокуратури в галузі митної справи виокремлюють такі стадії прокурорського нагляду за законністю, додержанням і застосуванням митного законодавства:

1) встановлення ознак порушень митного закону і прийняття рішення про порушення прокурорсько-наглядового провадження;

2) перевірка матеріалів про порушення митного закону;

3) вжиття заходів до усунення виявлених порушень, а також причин і умов, які їм сприяли [6, 203].

Разом з тим виокремлення стадій прокурорського нагляду має умовний характер, оскільки вони взаємопов'язані та взаємообумовлені. Наприклад, у процесі перевірки стану законності в діяльності митного органу можливе також реагування прокурора на виявлений факт порушення закону у формі усного роз'яснення наслідків допущеного порушення. Водночас воно не виключає (за необхідності) внесення протесту або подання. З іншого боку, виконуючи роботу щодо профілактики порушень законності, прокурор одночасно з'ясовує стан законності в тому чи іншому митному органі. При цьому дії прокурора, пов'язані із запобіганням порушенням законності, як правило, збігаються з діями щодо встановлення стану законності й реагування на виявлені факти порушень митного законодавства. Але разом з тим вирішення трьох відносно самостійних стадій наглядового провадження допомагає більш глибокому і всебічному аналізу різних за своїм характером і метою наглядових дій прокуратури, до яких якраз і належать дії щодо усунення порушень законності в галузі митної справи.

Висновки. Таким чином, можемо констатувати, що в умовах сьогодення прокурорський нагляд за діяльністю митних органів та їх посадових осіб – це один з дійових засобів забезпечення законності в галузі митної справи. У межах означеної діяльності прокуратура проводить заходи, спрямовані на забезпечення верховенства права, пріоритету захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, інтересів суспільства та держави в процесях, пов'язаних з переміщенням через митний кордон товарів та інших предметів.

На жаль, аналіз діяльності органів прокуратури щодо нагляду за дотриманням і застосуванням митного законодавства у вітчизняній адміністративно-правовій науці досліджувався лише фрагментарно, а тому в подальшому актуальними можуть бути наукові пошуки в цій царині.

Література

1. Митний кодекс України // Відомості ВРУ. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
2. Соколенко О. Л. Організаційно-правові питання забезпечення законності в діяльності митних органів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Соколенко О. Л. / Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 17 с.
3. Прокурорський нагляд в Україні : підручник для юрид. вузів і фак. / Марочкін І. Є., Грошевой Ю. М., Червякова О. Б. та ін. / за ред. проф. Ю. М. Грошевого і доц. І. Є. Марочкіна. – Донецьк : Донеччина, 1997. – 256 с.
4. Про прокуратуру : Закон України від 5.11.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
5. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій для студентів юридичних вищих навчальних закладів / кол. авторів: В. Т. Нора, Я. О. Береський та ін. ; за ред. проф. В. Т. Нора. – Львів : Тріада плюс, 2002. – 280 с.
6. Настюк В. Я. Норми митного права: теорія і практика застосування : монографія / Настюк В. Я. – Х. : Факт, 2003. – 215 с.
7. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами Державної митної служби України та Державної прикордонної служби : затверджено наказом Генеральної прокуратури України від 08.06.2006 № 4/4 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish>.