



Світлана Анатоліївна Дуженко,

здобувачка

Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого,

м. Харків

УДК 347.998.85

СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

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.

Незважаючи на різноманіття наукових позицій щодо стадійності провадження у справах про адміністративні проступки, досі жодна з них не отримала підтримки з боку законодавця шляхом прийняття відповідних законодавчих змін. Саме з цим пов'язуємо те, що немає одностайності у теоретичних підходах науковців до кількості і змісту стадій провадження у справах про адміністративні проступки. Не є винятком і провадження у справах про порушення митних правил, що розглядається як різновид провадження у справах про адміністративні проступки.

Науково-теоретичною базою публікації стали праці вчених з адміністративного, митного права, адміністративного процесу та інших галузей права, зокрема А. П. Альохіна, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. В. Баб`яка, Г. П. Бондаренка, С. С. Гнатюка, В. Г. Драганова, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменка, В. А. Юсупова та інших.

Мета статті – через стадії розкрити структуру провадження у справах про порушення митних правил як динамічного юридичного явища. Тут принципово важливим є те, що стадії мають повно і точно відображати розвиток

провадження. Кожна з них повинна мати самостійну мету, досягнення якої спричиняє юридичні наслідки і є наступним кроком на шляху до мети, поставленої перед провадженням у цілому.

Структуру будь-якого правового явища доцільно розглядати як у цілому, так і по частинах, що дає можливість якісного усвідомлення його складових, їхніх взаємозв'язків, послідовності та впливу на формування кінцевого результату. Не є винятком і структура провадження у справах про порушення митних правил, яка, виходячи з його сутності та багатоплановості, теж являє собою сукупність певних складових частин.

Важливе місце в аналізі провадження у справах про порушення митних правил посідає вивчення його внутрішньої структури. Саме через дослідження цієї структури ми можемо встановити взаємозв'язок між конкретними процесуальними діями, дати їм розгорнуту характеристику, а також простежити послідовність процесуальних дій.

Складовими елементами будь-якого провадження є його процесуальні стадії. Процесуальна стадія – це відносно відокремлена, відділена часом і логічно пов'язана сукупність процесуальних етапів та дій, спрямованих на досягнення певної мети і розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах. Тобто, кожна з стадій об'єднує у собі конкретні процесуальні етапи та дії, виконання яких забезпечує досягнення загальних цілей як окремої стадії, так і виконання завдань, що стоять перед провадженням в цілому.

Відповідно до визначення, процесуальна стадія є відмежованою, віддаленою в часі й логічно пов'язаною сукупністю процесуальних дій, спрямованих на досягнення намічених цілей і розв'язання відповідних завдань, функціонально узгоджених з ними, з визначеним колом суб'єктів і закріпленням у відповідних процесуальних актах [2, с. 29].

Таким чином, саме через стадії ми можемо охарактеризувати дане провадження як самостійний різновид адміністративного провадження, з одного боку, та як сукупність специфічних процесуальних дій – з іншого. Останнє реалізується послідовним переходом від однієї стадії до іншої. Водночас, як правило, для досягнення цілей і вирішення закріплених у законі завдань провадження реалізуються не всі, а більшість його стадій. За таких умов стадії можна розподілити на обов'язкові та факультативні. Не будемо детально зупинятися на вказаній класифікації, зазначимо лише, що кожна з них характеризується притаманними тільки їй особливостями.

Наступним, більш дрібним структурним елементом провадження і складовою частиною стадії є процесуальний етап. Подекуди досить складно розмежувати між собою стадію та етап провадження у справах про порушення митних правил.

Переконані, що основними ознаками, за якими можна відрізнити стадію від етапу, є їх мета й особливості зв'язку між собою. Мета стадії носить про-

міжний характер, спрямована на створення умов для досягнення кінцевої мети провадження, а також дає достатні підстави для переходу до наступної стадії. Між етапами в рамках однієї стадії такого тісного зв'язку не має, а їх виконання сприяє досягненню мети конкретної стадії провадження. Також необхідно зазначити, що правозастосовному органу надаються певні повноваження щодо вибору окремих етапів і визначення їх послідовності, а щодо стадій таке є недопустимим.

Процесуальний етап становить собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань стадії провадження, що здійснюються уповноваженими на те органами, їх посадовими особами.

Узагальнюючи визначення процесуальних дій, що подані у науковій літературі, можемо констатувати, що це конкретні дії, спрямовані на забезпечення провадження у адміністративній справі, у тому числі у справі про порушення митних правил.

Зазначимо, що частиною першою ст. 508 Митного кодексу України процесуальним діям надано принципово нове значення – вони проводяться з метою отримання доказів, необхідних для правильного вирішення цієї справи.

За своїм змістом провадження у справах про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій, зазначених у ст. 508 Митного кодексу України. Ми розглядатимемо процесуальну дію, як активну юридично вагому дію, спрямовану на реалізацію конкретного окремого повноваження. Хоча іноді на практиці досить складно відрізнити процесуальну дію від процесуального етапу.

Окремі науковці у юридичній літературі виділяють декілька видів процесуальних дій адміністративного провадження: попередні, проміжні й завершальні [1, с. 487]. Вважаємо, що така класифікація не може бути застосована до провадження у справах про порушення митних правил. Адже у ст. 508 Митного кодексу України чітко визначено перелік процесуальних дій, що можуть проводитися у справах про порушення митних правил. За своїм змістом вказані процесуальні дії стосуються лише однієї стадії – порушення справи про адміністративне правопорушення у сфері митних правил. Оскільки проведення певних процесуальних дій не є обов'язковим під час провадження у справах про порушення митних правил, застосування до них додаткової класифікації вважаємо недоречним.

Повертаючись до структури адміністративного провадження, зауважимо, що у законодавстві вона не знаходить свого чіткого визначення. Але можна стверджувати, що вона є чотирирівневою: дії-етап-стадія-провадження у цілому.

Норм, що визначають кількість, найменування та зміст стадій у адміністративних провадженнях, як і у справах про порушення митних правил, не існує. За таких умов розв'язання вказаного питання залежить не лише від характеру адміністративного провадження чи ступеня його урегульованості адміністративно-процесуальними нормами, а й від позиції конкретного науковця. Враховуючи вказане, з розвитком адміністративно-процесуальних

норм у наукових джерелах з'являлась найрізноманітніша варіативність вирішення питання про стадії адміністративних проваджень, кожна з яких заслуговує на увагу.

Дослідники адміністративного провадження висловлюють різноманітні підходи, засновані на різних критеріях виділення структурних елементів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Єдиної позиції щодо його стадійності у юридичній літературі немає й сьогодні.

Ще 1979 року В. А. Юсупов вирізняє у провадженні щодо справ про адміністративні правопорушення сім стадій:

- 1) порушення справи;
- 2) збирання і вивчення потрібної інформації;
- 3) попереднє вивчення матеріалів справи;
- 4) вибір норм права, що повинні застосовуватись;
- 5) розгляд справи органом, уповноваженим приймати рішення;
- 6) розгляд скарг і прийняття остаточного рішення;
- 7) виконання рішення у справі [9, с. 36–30].

Концепція В. А. Юсупова розкриває організаційно-технічний аспект провадження і, відповідно, деякі із запропонованих стадій (приміром, попереднє вивчення матеріалів справи, вибір норм права, що повинні застосовуватися) мають організаційну природу.

У 2003 році В. К. Колпаков виділяє п'ять стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення:

- 1) порушення справи;
- 2) адміністративне розслідування;
- 3) розгляд справи та її вирішення;
- 4) перегляд постанови;
- 5) виконання постанови [4, с. 280].

Але вже у працях 2004-2008 рр. В. К. Колпаков виділяє вже шість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення шляхом поділу третьої стадії (розгляд справи та її вирішення) власної класифікації 2003 р. на дві самостійні: третю – розгляд справи та четверту – винесення постанови. При цьому друга стадія провадження називається то «адміністративним розслідуванням», то «розслідуванням справи» [7, с. 229].

Ю. П. Битяк пропонує виокремити чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення:

- 1) порушення справи про адміністративне правопорушення;
- 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення й винесення у справі постанови;
- 3) оскарження (або опротестування) постанови у справі про адміністративне правопорушення (виникає у разі, коли особа, яку притягають до адміністративної відповідальності, або потерпілий не згодні з винесеною стосовно них постановою. Постанову у справі може опротестувати прокурор);
- 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Таким чином, Ю. П. Битяк на відміну від В. К. Колпакова не виділяє як окрему стадію адміністративне розслідування, включаючи її до складу стадії порушення справи про адміністративне правопорушення.

А. П. Альохін у своїх наукових працях висловлює кардинально нову позицію щодо структури провадження у справах про адміністративні правопорушення, згрупувавши такі провадження у одно-, дво- і тристадійні залежно від обставин їх здійснення. До одностадійного і двостадійного він відносить провадження, які зараз досить рідко зустрічаються. Йдеться про випадки, у яких виконання адміністративного стягнення (наприклад, накладення штрафу) здійснюється на місці вчинення проступку (друга стадія виникає у разі заперечення порушника проти стягнення). В інших випадках (тристадійне порушення) у провадженні можна виділити три елементи, а саме:

1) порушення адміністративної справи;

2) розгляд справи й вирішення питання про застосування до винного заходу впливу;

3) виконання прийнятої у справі постанови [5, с. 60-61].

Указана позиція видається досить актуальною для провадження у справах про порушення митних правил, з урахуванням особливостей його законодавчого врегулювання. Більш детально на цьому зупинимося далі.

Про те, що провадження у досліджуваній категорії справ може мати лише три стадії, говорив також інший дослідник адміністративного процесу того часу Г. П. Бондаренко. Але найменування цих стадій та їх зміст істотно відрізнялись від запропонованих А. П. Альохіним. Г. П. Бондаренко виокремлював такі стадії:

1) порушення, розслідування (перевірка) і направлення справи за підвідомчістю;

2) розгляд справи по суті;

3) оскарження або опротестування постанови у справі та її виконання [6, с. 116].

Вважаємо, що найбільш послідовною є позиція Д. М. Бахраха, який переконував, що під стадією слід розуміти таку порівняно самостійну частину провадження, яка поряд з його загальними завданнями має притаманні тільки їй завдання, документи та інші особливості. Так, у 1997 р. Д. М. Бахрах запропонував такі чотири стадії:

1) адміністративне розслідування охоплює: порушення справи, встановлення фактичних обставин, процесуальне оформлення результатів розслідування, направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю;

2) до розгляду справи належать: підготовка до розгляду, аналіз зібраних матеріалів та обставин, винесення постанови, доведення постанови до відома заінтересованих осіб;

3) перегляд постанови містить оскарження або опротестування постанови, перевірку її законності, винесення рішення та його реалізація;

4) виконання постанови – це звернення постанови до виконання та її безпосереднє виконання [3, с. 325].

Таким чином, у питанні про стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення досі відсутня узгоджена позиція щодо кількості та назв стадій: різні вчені виділяють від двох до шести стадій цього провадження, по-різному їх називаючи й розуміючи їхню сутність.

Концепцію Д. М. Бахраха ми вважаємо найбільш вдалою, адже його структура складається з чотирьох стадій, результати якої мають юридичне значення і прямо пов'язані з досягненням мети провадження. Треба зазначити, що нині такий підхід (з окремими відмінностями й особливостями) є досить поширеним, причому не лише серед науковців, які досліджують питання провадження у справах про адміністративні правопорушення, а й серед дослідників, інтереси яких лежать у царині справ про порушення митних правил.

Приміром, у 2001 р. В. Г. Драганов, М. М. Рассолов обґрунтували позицію, що в адміністративному провадженні у справах про порушення митних правил треба вирізняти чотири стадії:

- 1) порушення справи про порушення митних правил і її адміністративне розслідування;
- 2) розгляд справи й винесення постанови у справі про порушення митних правил;
- 3) оскарження, опротестування і перегляд постанови у справі про порушення митних правил;
- 4) виконання постанови органу доходів і збору про накладення стягнення про порушення митних правил [8, с. 492–510].

Поділяючи загалом цю пропозицію, ми все ж вважаємо, що включати у назву стадії назви окремих процесуальних дій чи етапів (перегляд постанови, розгляд справи), навіть коли вони є досить вагомими, немає підстав. Скорочуючи назви, ми пам'ятаємо, що кожна стадія складається з більш дрібних елементів – етапів і процесуальних дій.

Спираючись на наведені вище аргументи, пропонуємо власне бачення структури провадження у справах про порушення митних правил.

1. Стадія порушення справи, до якої входять такі етапи:

- виявлення посадовими особами органу, що здійснює провадження (ст. 491 МК України), порушення митних правил; складання протоколу про їх порушення;
- здійснення інших процесуальних дій (застосування заходів забезпечення провадження у справі);
- направлення протоколу про порушення митних правил та інших матеріалів за підвідомчістю.

2. Стадія вирішення справи:

- підготовка справи до розгляду;
- розгляд справи по суті;
- прийняття рішення у справі (винесення постанови).

3. Стадія оскарження постанови та її перегляду:

- оскарження постанови;

- перегляд справи за скаргою;
- прийняття рішення у скарзі (винесення постанови);
- перегляд постанови у порядку контролю.

4. Стадія виконання постанови:

- звернення рішення до виконання;
- добровільне виконання рішення;
- примусове виконання рішення.

Як було зазначено вище, мета стадії носить проміжний характер і спрямована на створення умов для досягнення кінцевої мети провадження та дає достатні підстави для переходу до наступної його стадії.

Однак з появою у митному законодавстві такої новели, як компроміс у справі про порушення митних правил, можна констатувати, що питання визначення меж стадій у досліджуваному провадженні може бути остаточно вирішене. Адже відтепер стадіям досліджуваного провадження можна дати новий критерій. Мова йде про те, що на кожній із стадій воно може бути припинено, що свідчить про логічну завершеність кожної з них.

Наведемо підстави припинення провадження у справах про порушення митних правил на кожній з чотирьох стадій:

- стадія порушення справи – укладення мирової угоди;
- стадія вирішення справи – винесення постанови про закриття провадження у справі;
- стадія оскарження постанови та її перегляду – прийняття рішення про скасування постанови та закриття справи;
- стадія виконання постанови – сплата накладеного адміністративного стягнення.

За таких умов, з огляду на чинне законодавство, актуальним є і твердження А. П. Альохіна, що за наявності певних умов та обставин провадження може бути завершено на одній із своїх стадій. Водночас такий факт не означає, що провадження у справах про порушення митних правил змінює свою структуру.

Оскільки у наведених випадках завдання провадження можуть досягатися на стадії порушення справи, або ж провадження припиняється взагалі у зв'язку з незаконністю і необґрунтованістю прийнятих уповноваженими посадовими особами процесуальних рішень та дій. При цьому структура провадження змін не зазнає і залишається стійкою.

Узагальнюючи викладені точки зору на структуру провадження у справах про адміністративні правопорушення, можна стверджувати, що відмінності у поглядах на кількість його стадій, як і їх назви, не мають принципового значення: їх можна збільшувати шляхом дроблення процесуальних етапів чи зменшувати шляхом об'єднання цих же елементів провадження, поділяти на окремі дії, визначати основні чи допоміжні, використовувати різні найменування тощо. Принципово важливим є те, що стадії мають повно і точно відображати саму процедуру провадження, його динаміку, ті окремі дії чи операції, що відбуваються у процесі реалізації адміністративно-правових норм.

Список літератури: 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.

СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ

Дуженко С. А.

В статье осуществлен анализ научных взглядов относительно структуры производства по делам об административных правонарушениях, в частности, относительно определения количества его стадий. Предложен новый критерий к определению 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 просмотр, исполнение постановления.

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.

Надійшла до редакції 13.03.2014 р.