

ОСОБЛИВОСТІ ПОРУШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ЗА ФАКТОМ ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

У статті проаналізовано проблемні питання порушення справи органами прокуратури за фактом порушення митних правил. Значну увагу приділено питанням аналізу нормативно-правової бази, зокрема Митному кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України "Про прокуратуру" в частині повноважень прокурора під час провадження у справах про порушення митних правил. Зауважимо, що прокурор не є самостійним суб'єктом порушення справи про порушення митних правил, а повноваженнями щодо складання протоколу про порушення митних правил наділені лише уповноважені особи органів доходів і зборів.

Ключові слова: адміністративні правопорушення, Митний кодекс, орган прокуратури, порушення митних правил, прокурор, провадження, посадові особи митниць, порушення справи.

Упорядкованість життя української держави значною мірою залежить від ефективної організації діяльності органів прокуратури, зусиллями яких підтримується належний рівень правопорядку у суспільстві, хоча водночас діяльність цих органів викликає чимало нарікань. Проте, дотримання курсу на європейські стандарти у сфері захисту прав і свобод людини потребує реформування політичної, соціально-економічної та правової сфер, тому на сьогодні не втрачають актуальності питання вдосконалення прокурорського нагляду, а в умовах трансформації українського суспільства виникають нові проблеми, які вимагають теоретичного осмислення і практичного вирішення.

Органи прокуратури повинні реагувати на будь-які порушення закону, втім, недосконалість нормативно-правової бази часто породжує невизначеність у реалізації повноважень прокурора, а відтак, і зводить нанівець обґрунтовану реакцію прокурора на певні факти протиправної поведінки, зокрема й вчинення порушень митних правил.

Проблемам діяльності прокуратури приділено велику увагу в науковій літературі, а останнім часом ці проблеми набули виразно політичного забарвлення. Питання прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів були предметом уваги таких українських науковців, як Д. Бакаєв, Л. Давиденко, Ю. Грошевий, Є. Додін, А. Дусик, І. Марочкін, М. Мичко, М. Косюта, О. Михайленко, Ю. Полянський, Д. Постовий, М. Руденко, В. Фінько, О. Шандула, Ю. Шемшученко та ін. Однак, проблеми здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів під час порушення справи за фактом порушення митних правил залишилися поза належною увагою науковців.

Мета статті полягає в науковому аналізі положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу, Закону України "Про прокуратуру", що визначають повноваження прокурора під час порушення справ за фактом порушення митних правил; виявленні проблем і розробці пропозицій щодо їх усунення під час реалізації наглядових повноважень.

Провадження у справах про порушення митних правил, як відомо, є різновидом адміністративного провадження, тому має спільні ознаки з останнім, проте має й певні особливості. Традиційно в адміністративно-правовій науці стадії адміністративного провадження поділяють на:

- 1) порушення справи та її розслідування;
- 2) розгляд справи та винесення постанови;
- 3) перегляд справи у зв'язку з оскарженням постанови;
- 4) виконання винесеної постанови.

У нашій статті ми намагаємося проаналізувати повноваження прокурора на першій стадії провадження порушення справи за фактом порушення митних правил.

Органи прокуратури в системі конституційного поділу влади посідають особливе місце. З цього приводу в юридичній літературі висловлено різні точки зору. На думку М. Шалумова, "діяльність прокуратури взагалі не можна називати здійсненням влади, оскільки їй не властиві атрибути влади ні законодавчої, ні виконавчої, ні судової..." [8, с. 16]. П. Шумський зауважує, що "правове становище прокуратури... слід визначити як щось середнє між виконавчою і судовою владою, підпорядковуючись безпосередньо Президентові і законодавчій владі" [9, с. 41]. На думку К. Яровикова, "прокуратура являє собою унікальний елемент у системі державного механізму, який, не втручаючись у практичну діяльність тих чи

інших органів, здійснює повсякденний нагляд за законністю їх дій" [10, с. 72]. Утім, різні підходи до розуміння місця органів прокуратури в державному механізмі в теоретичній площині не повинно позначатись на практичній їх діяльності під час реалізації наданих повноважень.

Будь-які завдання прокуратури при реалізації її функцій та окремих напрямів роботи в межах цих функцій впливають із мети і завдань її органів, визначених у Законі України "Про прокуратуру".

Фактично мета діяльності прокуратури визначена в ч. 1 ст. 4 Закону. Вона спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку. Звичайно, верховенство закону є важливим у демократичній державі. Воно означає, що "закон має вищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів та джерел юридичного, тобто державою встановленого ("позитивного") права" [7, с. 341]. Прокуратура своєю діяльністю сприяє забезпеченню верховенства закону, проте з урахуванням вимог чинної Конституції не менш важливим є забезпечення принципу верховенства права, під яким розуміють "визнання необхідності підпорядкування позитивного" (встановленого чи санкціонованого державою) права "непозитивному (природні права людини, потреби людської природи, вимоги розуму, мораль тощо)" [7, с. 31].

На нашу думку, урахуванням цього є сенс проголосити метою діяльності прокуратури при здійсненні її функцій, зокрема, функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, забезпечення верховенства не лише закону, а й права.

Завданнями прокуратури, відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону "Про прокуратуру", є захист від неправомірних посягань:

1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, 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.

Порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, а тому повноваження прокурора поширюється на цю групу неправомірних посягань. Проте чинний Митний кодекс окремо не закріплює повноваження прокурора під час провадження в справах про порушення митних правил, навіть не визначає його як учасника зазначеного провадження. Аналіз митного законодавства дає змогу стверджувати, що до осіб, які беруть участь у провадженні у справах про порушення митних правил;

належать: особи, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил; власники товарів, транспортних засобів; представники осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, та заінтересованих осіб (законні представники, представники, які діють на підставі довіреності, доручення); захисники; представники органів доходів і зборів; свідки; експерти; перекладачі; поняті [5]. Таким чином, у переліку осіб, які беруть участь у провадженні у справах про порушення митних правил, прокурори та їх заступники, як і більшість інших лідируючих суб'єктів провадження, зокрема суддів, посадових осіб митниць тощо, відсутні. Однак, ст. 487 МКУ, що визначає правове забезпечення провадження у справах про порушення митних правил, закріплює, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до Митного кодексу, а в частині, що не регулюється ним, – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення [5].

Згідно із ст. 250 КУпАП, прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, має право: **порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення**; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову й рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії [3].

Виходячи з вищенаведеного, прокурорам, заступникам прокурора нині чинний КУпАП надає право порушувати справу про адміністративні правопорушення. Проте, чинний Митний кодекс визначає, що провадження у справі про порушення митних правил визнається розпочатим з моменту складення протоколу про порушення митних правил та надає вичерпний перелік підстав для порушення справи про порушення митних правил:

1) безпосереднє виявлення посадовими особами органу доходів і зборів порушення митних правил;

2) офіційні письмові повідомлення про вчинення особою порушення митних правил, отримані від правоохоронних органів, а також органів, що здійснюють види контролю, зазначені у ч. 1 ст. 319 Митного кодексу;

3) офіційні письмові повідомлення про вчинення порушення митних правил, отри-

мані від митних та правоохоронних органів іноземних держав, а також від міжнародних організацій [5].

Таким чином, справа про порушення митних правил визнається розпочатою (порушеною) з моменту складення протоколу за наявності відповідних юридичних підстав. Крім того, ст. 490 МКУ визначено вичерпний перелік посадових осіб, уповноважених складати протоколи про порушення митних правил, а саме:

1) посадові особи, які відповідно до посадових інструкцій уповноважені здійснювати митний контроль, митне оформлення і пропуск товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України і які безпосередньо виявили порушення митних правил;

2) посадові особи органів доходів і зборів, які згідно з посадовими обов'язками мають таке право;

3) інші посадові особи, уповноважені керівником центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику, або керівником митниці [5].

Відповідно до положень ст. 494 МКУ, про кожний випадок виявлення порушення митних правил уповноважена посадова особа митниці, яка виявила таке порушення, невідкладно складає протокол за формою, установлену центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику.

Таким чином, у переліку осіб, що уповноважені на складання протоколу про порушення митних правил, а відтак, і на порушення справи про порушення митних правил, зазначених посадових осіб немає, як і немає цих осіб у переліку осіб, які, згідно із ст. 255 КУпАП, мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення. Тому, на наш погляд, слід звернутися до до Закону України "Про прокуратуру", де й визначено повноваження прокурора.

На думку Ф. М. Кобзарєва, під повноваженнями прокурора треба розуміти ті чи інші правові засоби, які використовуються прокурорами щодо забезпечення верховенства закону, утвердження єдності законності, охорони прав та свобод громадян та досягнення інших цілей [2; 3], тобто діяльність прокуратури повинна відбуватися у межах, встановлених Конституцією та законами України, і мати зовнішній прояв повноважень у відповідних процесуальних формах.

Згідно із ст. 20 Закону України "Про прокуратуру", що визначає повноваження прокурора, при виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право:

1) вносити подання;

2) у встановленому законом порядку ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, складати

протокол про адміністративне правопорушення та починати досудове розслідування;

3) звертатися до суду в передбачених законом випадках [6].

Виходячи із вищеведеного, ініціювати питання щодо притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, зокрема й за порушення митних правил, прокурор має право шляхом видання актів прокурорського реагування, а саме: внесенням подання або винесенням постанови.

Правозастосовна практика свідчить про те, що порушення справи за фактом порушення митних правил частіше за все відбувається шляхом винесення постанови прокурора, оскільки ст. 24 Закону України "Про прокуратуру" визначає, що в разі виявлення в діянні посадової особи або громадянина ознак адміністративного правопорушення прокурор, його перший заступник, заступник виносить мотивовану постанову про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Висновки. Адміністративно-юрисдикційне провадження починається з виявлення факту вчинення адміністративного проступку, **його фіксації** у відповідному процесуальному документі. Щодо фізичних осіб таким документом протокол про адміністративне правопорушення [1, с. 519].

Під час провадження у справах про порушення митних правил прокурор, його заступник не мають повноважень порушувати справу про порушення митних правил самостійно шляхом складання протоколу про порушення митних правил. Прокурор зобов'язаний видати акт прокурорського реагування у разі виявлення ознак протиправного посягання, викласти в цьому акті обґрунтовані аргументи та направити його до митниці для перевірки викладених доводів, і лише посадова особа митниці приймає рішення щодо складання протоколу про порушення митних правил, а відтак, і порушення справи про порушення митних правил.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов. – Київ : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
2. Кобзарєв Ф. М. Прокуратура Росії: правовое положение и перспективы развития / Ф. М. Кобзарєв. – Москва : Моск. психол.-соц. ин-т, 2002. – 80 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : прийнятий Верховною Радою Української РСР 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–№ 48. – Ст. 552.
6. Про прокуратуру : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
7. Рабінович П. М. Верховенство закону / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія. – Київ, 1999. – Т. 1. – С. 341.
8. Шалумов М. Прокуратура в правовій системі государства / М. Шалумов // Законность. – 1993. – № 7. – С. 14–17.
9. Шумський П. Прокуратура – її місце та роль в державі / П. Шумський // Право України. – 1997. – № 8. – С. 40–43.
10. Яровиков К. Надзорная функция прокуратуры: история и проблемы развития / К. Яровиков // Государство и право. – 1999. – № 11. – С. 68–72.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2014.

Сирко Б. П. Особенности возбуждения административного дела по факту нарушения таможенных правил

В статье проанализированы проблемные вопросы возбуждения дела о нарушении таможенных правил органами прокуратуры. Значительное внимание уделено вопросам анализа нормативно-правовой базы, в том числе Таможенному кодексу, Кодексу Украины об административных правонарушениях, Закону Украины “О прокуратуре” в части полномочий прокурора во время производства по делам о нарушениях таможенных правил. Обращено внимание на то, что прокурор не является самостоятельным субъектом возбуждения дела о нарушении таможенных правил.

Ключевые слова: административное правонарушение, Таможенный кодекс, орган прокуратуры, нарушение таможенных правил, прокурор, производство, должностные лица таможни, возбуждение дела.

Sirko B. Features Breach of Proceedings by the Prosecution Charges of Violation of Customs Regulations

The prosecution authorities must respond to any violation of the law, however, inadequate legal framework often creates uncertainty in the exercise of powers by the prosecutor, and therefore also minimizes the prosecutor reasoned response to specific cases of wrongful conduct, including the commission of violations of customs rules. The purpose of the prosecutors in the exercise of its functions, including the functions of supervision over the observance and application of laws, providing not only the rule of law but the rule of law. Of the prosecution system of the constitutional separation of powers occupy a special place. At this point in the article the different points of view that are expressed in the legal literature. Proceedings in cases of violation of customs regulations is known to have a variety of administrative proceedings, as is common with the latter, but has some peculiarities. Traditionally, the administrative law theory under administrative proceedings are divided into: infringement case and its investigation; hearing and ruling; new trial due to appeal the decision; execution ordered. This article analyzes the problematic issues of institution of proceedings by the prosecution charges of violation of customs regulations. Much attention is paid to the analysis of the legal framework, including the Customs Code, the Code of Ukraine on Administrative Offences, the Law of Ukraine “On Prosecutor’s Office” to authorize the prosecutor in the proceedings in cases of violation of customs regulations. Attention is drawn to the fact that the prosecutor is not an independent entity infringement case on violation of customs regulations, and authority for drawing up a report on violation of customs regulations are endowed only authorized persons of revenues and charges.

Key words: administrative infraction, Customs Code, prosecution, violation of customs rules, the prosecutor, proceedings, customs officials, the institution of proceedings.