

УДК 342.9: 336.225

Данелюк В.І.,
канд. юрид. наук, доцент кафедри
конституційного, адміністративного
та фінансового права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВОСТІ ДОСТАВЛЕННЯ ПРАВОПОРУШНИКА ЗА СКОЄННЯ ПОРУШЕНЬ МИТНИХ ПРАВИЛ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті аналізуються проблемні питання правового регулювання доставлення правопорушника за скоєння порушень митних правил. Значна увага приділяється питанням аналізу нормативно-правової бази, зокрема Митному Кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині повноважень посадових осіб органів доходів і зборів щодо доставлення правопорушника. Звертається увага на тому, що правозастосовча практика органів доходів і зборів під час застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема доставлення правопорушників, потребує законодавчого удосконалення.

Ключові слова: адміністративні правопорушення, доставлення, орган доходів і зборів, порушення митних правил, примус, провадження, посадові особи митниць.

В статье анализируются проблемные вопросы правового регулирования доставления правонарушителя за совершение нарушений таможенных правил. Значительное внимание уделяется вопросам анализа нормативно-правовой базы, в частности Таможенного Кодекса, Кодекса Украины об административных правонарушениях в части полномочий должностных лиц органов доходов и сборов относительно доставления правонарушителя. Обращается внимание на то, что правоприменительная практика органов доходов и сборов во

время применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в частности доставления правонарушителей требует законодательного усовершенствования.

Ключевые слова: административные правонарушения, доставление, орган доходов и сборов, нарушение таможенных правил, принуждение, производство, должностные лица таможни.

The article analyzes the problematic issues of legal regulation of delivering offender for committing violations of customs rules. Considerable attention is paid to the analysis of the legal framework, in particular the Customs Code, the Code of Administrative Offences of the powers of officials of the income and charges concerning delivery of the offender. Attention is drawn to the fact that law enforcement agencies practice income and charges during the application of the production assurance measures in cases of administrative offenses, in particular, in delivering offenders requires legislative improvements.

Keywords: administrative offenses, delivering, authority revenues and fees, violation of customs regulations, enforcement, industry, customs officials.

Постановка проблеми. Суттєві зміни соціально-економічних і політичних реалій життя в Україні об'єктивно передбачають зміну моделі взаємовідносин людини і держави в особі її компетентних органів і посадових осіб, кардинального оновлення правового підґрунтя їх стосунків, створення належного правового механізму забезпечення прав і свобод громадянина. Зважаючи на те, що застосування будь-якого заходу адміністративного впливу повинно здійснюватися на відповідній правовій основі, тобто бути детально регламентовано чинним законодавством і забезпечено комплексом юридичних гарантій, тому дослідження проблем забезпечення законності під час застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю, набуває особливого змісту. Актуальність порушеного питання випливає з того, що застосування заходів адміністративного

примусу відіграє значну роль в реалізації прав і свобод людини, у зміцненні дисципліни, підтриманні правопорядку в усіх сферах суспільного життя.

Правоохоронний напрямок роботи – один із пріоритетних в діяльності органів доходів і зборів, оскільки здійснюючи державну митну політику вони забезпечують виконання одного із основних завдань – запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України. Під час виконання зазначеного завдання, органи доходів і зборів можуть використовувати широке коло примусових заходів, не пов'язаних із відповідальністю, зокрема й доставлення правопорушника.

Проблеми щодо забезпечення законності під час використання заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю, обумовлені не тільки складнощами визначення їх сутності, але й підставами та порядком застосування, а також невизначеністю кола суб'єктів, яким надано право застосовувати зазначений захід. У зв'язку з чим, правозастосовча практика органів доходів і зборів під час застосування доставляння правопорушника за скоєння порушень митних правил потребує законодавчого удосконалення.

Аналіз дослідження даної проблеми. Проблеми практичного використання та удосконалення заходів адміністративного примусу привертала увагу багатьох вчених-адміністративістів. Особливостям окремих адміністративно-примусових заходів присвячено низку монографій, навчальних посібників, наукових статей, науково-практичних коментарів до законодавства, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченко, Є.В. Додіна, Р.А. Калужного, С.В. Ківалова, А.П. Клошніченко, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.І. Остапенко, В.П. Петкова, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи та інших, в яких проведені дослідження широкого кола питань щодо поняття, змісту та особливостей адміністративного примусу. Проте питання щодо застосування окремих заходів адміністративного примусу, зокрема доставлення правопорушника за скоєння порушень митних

правил не отримали належної уваги з боку вчених-адміністративістів та фахівців з митного права.

Основна мета статті полягає у тому, щоб на основі чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації визначити проблеми у застосуванні окремих заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю, встановити порядок застосування доставляння правопорушників під час скоєння порушень митних правил, а також запропонувати рекомендації щодо удосконалення нормативної регламентації доставляння правопорушника.

Виклад основного матеріалу. Однією з вагомих проблем у застосуванні заходів адміністративного примусу в сучасних умовах є забезпечення та дотримання прав людини. Окреслену проблему можна відобразити в двох аспектах: використання заходів адміністративного примусу для боротьби з правопорушеннями, що також ставить за мету забезпечення прав та свобод людини, а також дотримання прав осіб щодо яких застосовуються ці заходи.

Адміністративному примусу належить важлива роль у забезпеченні законності, попередженні та припиненні правопорушень. Заходи адміністративного впливу у всій їх багатоманітності застосовуються багатьма органами, зокрема й органами доходів і зборів за скоєння порушень митних правил, до широкого кола суб'єктів.

Проблеми у застосуванні заходів адміністративного примусу в переважній більшості пов'язані із існуванням цілого комплексу невирішених організаційно-правових питань: наявністю великої кількості належним чином несистематизованих та нерегульованих заходів адміністративного попередження та припинення, відсутністю єдиної практики у їх застосуванні, наявністю значних порушень у цій сфері. Не виключенням із цього є й відсутність законодавчо закріпленого порядку та підстав щодо застосування органами доходів і зборів доставляння правопорушника за скоєння порушень митних правил.

Встановлення підстав використання заходів адміністративного припинення важливе, перш за все, з точки зору забезпечення прав громадян, до яких вони застосовуються.

Кожен захід адміністративного припинення має застосовуватися у точній відповідності до вимог закону, за наявності яких і визнається законність їх використання.

Сама назва заходів адміністративного припинення, як зазначає В.К. Колпаков, вказує на їх цільове призначення – припинення неправомірної поведінки. Їх призначення полягає а) в припиненні протиправної поведінки; б) в усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки; в) в створенні необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності [7, с. 281].

До особливостей заходів адміністративного припинення слід віднести наступні:

їх застосування пов'язане із реальною протиправною ситуацією (поведінкою);

метою їх застосування є: припинення (переривання) протиправної поведінки, запобігання вчиненню нових порушень, забезпечення подальшого притягнення винних осіб до відповідальності, усунення шкідливих наслідків порушення;

терміновий, невідкладний характер [9, с. 71].

У статтях 260-267 КУпАП наведено перелік заходів процесуального забезпечення провадження в справі про адміністративні правопорушення: адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння. Два заходи забезпечення провадження встановлено іншими статтями КУпАП доставлення правопорушника (ст. 259) і його привід (ст. 268) [5, с. 220]. Це заходи, як зазначають О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій, що допомагають установити фактичні обставини правопорушення, юридично закріпити їх у відповідних документах, сприяють своєчасному і правильному розгляду справи. Вони становлять особливу групу адміністративно-процесуального забезпечення [6, с. 241].

Серед таких заходів особливе місце займає доставлення порушника, яке регламентується статтею 259 КУпАП. Доставлення порушника згідно із зазначеною статтею здійснюється з метою, по-перше, припинення правопорушення; по-друге, складання протоколу про адміністративне

правопорушення; по-третє, встановлення особи порушника. Фактичне здійснення доставлення забезпечується застосуванням фізичного або психічного впливу[5, с. 220].

Зазначений захід адміністративно-правового примусу, на думку М.І. Миколенко, характеризується наявністю певних ознак:

1) адміністративне доставлення правопорушника є супроводженням особи з місця скоєння проступку або виявлення правопорушника до службового приміщення уповноваженої на те особою;

2) термін доставлення правопорушника чітко законодавством не визначений;

3) доставлення здійснюється широким колом осіб, передбачених законодавством;

4) адміністративне доставлення особи, що скоїла адміністративний проступок, відрізняється від доставлення особи, що скоїла кримінальний злочин;

5) перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більш як одну годину, якщо не встановлено інше [3, с. 162-164].

Виходячи з вищевказаного, як справедливо зазначає В.К. Колпаков, доставлення полягає у примусовому супроводженні порушника з місця його виявлення до встановленого законом приміщення, де є умови для проведення процесуальних дій і завершується виконання цього примусового заходу. Основною метою доставлення є складання протоколу про адміністративне правопорушення. Додатково – припинення правопорушення і встановлення особи порушника. Умовою застосування – неможливість скласти протокол на місці вчинення правопорушення, якщо його складання є обов'язковим [4, с. 130].

Дослідження юридичної природи цього заходу припинення, положень чинних нормативно-правових актів, правозастосовної практики дозволяє виявити певні недоліки нормативно-правового визначення цього заходу в разі вчинення

порушень митних правил, а відтак може призвести до порушень законності в разі їх застосування і, як наслідок, порушення прав та свобод громадян. Проте, як зазначає І.Л. Бородин, вимога забезпечення законності включає в себе наявність законних підстав для застосування заходів адміністративного примусу та можливість їх реалізації в порядку, встановленому законом. Притягнення до адміністративної відповідальності можливе лише у тих випадках, коли є всі підстави, які засвідчують скоєння особою протиправних дій, перелік яких міститься в Особливій частині КУпАП чи в іншому нормативному акті, що встановлює адміністративну відповідальність. При наявності до того підстав застосування заходів адміністративного примусу можливе тільки з дотриманням відповідної процедури [8, с. 113].

Однак порушення законності мають місце під час застосування доставлення правопорушника посадовими особами органів доходів і зборів за скоєння порушень митних правил. Так, згідно з ч. 4 ст. 507 Митного кодексу України строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення особи до службового приміщення органу доходів і зборів або до іншого приміщення, де проведення необхідних дій з метою, визначеною в частині першій цієї статті, є можливим [1]. Фактично це єдине згадування законодавця про наявність цього заходу забезпечення провадження у справах про порушення митних правил. Однак підстави, порядок та процедуру доставлення правопорушника діючим митним законодавством не встановлено, що й є, на нашу думку, суттєвим порушенням процесуальних прав громадян.

Крім того, законодавцем визначаються органи, до яких може бути доставлений правопорушник (ч. 1 ст. 259 КУпАП), зокрема порушника може бути доставлено в поліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, чи громадського пункту з охорони громадського порядку поліцейським, посадовою особою Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, військовослужбовцем чи працівником Державної прикордонної

служби України або членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а при порушенні законодавства про державну таємницю – до органів Служби безпеки України її співробітником. Доставлення порушника з числа кадрових співробітників розвідувального органу України при виконанні ним своїх службових обов'язків здійснюється тільки у присутності офіційного представника цього органу [2].

В залежності від виду адміністративного правопорушення згідно із ст. 259 КУпАП визначені посадові особи органів, які уповноважені здійснювати доставляння правопорушника: поліцейські, особи, які відповідають за дотримання порушень правил користування засобами транспорту, правил щодо охорони порядку і безпеки руху, правил спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, правил пожежної безпеки, санітарних норм на транспорті, працівники державної лісової охорони, а в лісах колективних сільськогосподарських підприємств – працівники лісової охорони зазначених підприємств, посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони, посадові особи інших органів, які здійснюють державний контроль за охороною і використанням тваринного світу, працівники служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, громадські інспектори охорони природи, громадські мисливські інспектори, громадські інспектори органів рибоохорони та громадські лісові інспектори, посадові особи органів охорони культурної спадщини, адміністрацій історико-культурних заповідників та історико-культурних заповідних територій, працівники воєнізованої охорони, військовослужбовці Військової служби правопорядку у Збройних Силах України [2]. Однак, як бачимо, в переліку органів, які уповноважені здійснювати доставляння правопорушника, та в переліку посадових осіб, які мають право доставляти правопорушника, немає посадових осіб митниць, а відтак будь-яке доставлення правопорушника цими особами не має жодних правових підстав. Тому, навіть посилання

законодавця на ст. 487 Митного кодексу України, яка визначає, 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, не надає повноважень посадовим особам митниць щодо здійснення адміністративного доставлення правопорушника згідно із КУпАП.

Крім того, як слушно зазначає М.І. Миколенко, законодавством України про адміністративну відповідальність не визначається процесуальне оформлення цього процесуального заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Можна передбачити, що про доставлення правопорушника робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання [3, с. 165]. Проте, ч. 2 ст. 494 МКУ визначає, що протокол про порушення митних правил повинен містити такі дані: 1) дату і місце його складення; 2) посаду, прізвище, ім'я, по батькові посадової особи, яка склала протокол; 3) необхідні для розгляду справи відомості про особу, яка притягується до відповідальності за порушення митних правил, якщо її встановлено; 4) місце, час вчинення, вид та характер порушення митних правил; 5) посилання на статтю цього Кодексу, що передбачає адміністративну відповідальність за таке порушення; 6) прізвища та адреси свідків, якщо вони є; 7) відомості щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення та документів, вилучених згідно із статтею 511 цього Кодексу; 8) інші необхідні для вирішення справи відомості, а ч. 6 ст. 507 МКУ закріплено, що у протоколі про адміністративне затримання обов'язково зазначаються: дата і місце його складення; посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу затриманого, час і підстави затримання, робиться відмітка про застосування фізичної сили або спеціальних засобів, якщо таке мало місце [1].

Висновки. В адміністративно-примусовій діяльності органів доходів і зборів накопичилося чимало проблем, обумовлених недосконалістю нормативно-правового регулювання, невизначеністю, суперечливістю деяких положень щодо визначення основних засад застосування адміністративно-

примусових заходів, вирішення яких сприятиме раціональному використанню потенціалу адміністративного примусу в публічному праві України, захисту прав, свобод та інтересів особи, і в результаті – зміцненню законності та правопорядку в Україні.

Правозастосовча практика органів доходів і зборів під час застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема доставлення правопорушників, потребує законодавчого удосконалення, тому пропонуємо в Митному кодексі окремо визнати посадових осіб митниць як суб'єктів доставлення правопорушників за скоєння порушень митних правил, визначити порядок і процедуру застосування цього примусового заходу.

Література:

1. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44-45. – № 46-47. – № 48. – Ст. 552.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: прийнятий Верховною Радою Української РСР 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
3. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учебное пособие / А.И. Миколенко. – Х.: Одиссей, 2004. – 272 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб / В.К. Колпаков.– К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
5. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П.Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
6. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атика, 2007.– 416 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний феномен: Монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
8. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: Монографія / І.Л. Бородін.– К.: Алерта, 2007.– 184 с.
9. Адміністративне право України: Навчальний посібник/ За заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К.: Істина, 2007. – 216 с.