

III. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 339.543

Біленець Дарія Анатоліївна
к.ю.н., доцент кафедри
міжнародного та митного права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету
«Одеська юридична академія»

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРИПИНЕННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ РЕЖИМУ ЗОНИ МИТНОГО КОНТРОЛЮ

Статтю присвячено аналізу заходів адміністративного примусу та адміністративного попередження що застосовуються фіскальними органами з метою забезпечення порядку переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України з метою забезпечення порядку відповідно до чинного законодавства.

Ключові слова: адміністративний примус, адміністративне попередження, зона митного контролю, митне законодавство, митні правопорушення

Статья посвящена анализу мер административного принуждения и административного предупреждения применяемые фискальными органами с целью обеспечения порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Украины с целью обеспечения порядка в соответствии с действующим законодательством.

Ключевые слова: административное принуждение, административное предупреждение, зона таможенного контроля, таможенное законодательство, таможенные правонарушения

The article is devoted to the analysis of measures of administrative coercion and administrative warning applied by the fiscal authorities in order to ensure the order of movement of goods and vehicles through the customs border of Ukraine in order to ensure order in accordance with the current legislation.

Keywords: administrative coercion, administrative warning, customs control zone, customs legislation, customs offenses

Постановка проблеми. Одним з важливих елементів адміністративно-правового забезпечення режиму зони митного контролю є встановлені законодавством з питань державної митної справи заходи адміністративного примусу, адже в даному випадку заходи адміністративного примусу виступають не лише в класичному розумінні, негативної реакції суспільства, громадян на неприйнятний для них варіант поведінки, який обрала і якому слід та чи інша особа. Підтримання режиму зони митного контролю передбачає застосування примусових заходів і не в зв'язку з правопорушеннями та явними аномальними явищами. А й з метою попередження можливих шкідливих наслідків і забезпечення громадської безпеки, наприклад, митні огляди, огляди багажу в аеропортах.

Аналіз дослідження даної проблеми. Питання що до адміністративного примусу та адміністративного припинення в системі забезпечення правового порядку режиму зони митного контролю були висвітлені в своїх працях такими вченими: Аверьянов В.Б., Комзюк В.Т., Кравець М.О., Додін Є.В. та інші вчені адміністративісти.

Виклад основного матеріалу. Примусові заходи служать захисту інтересів громадян, держави, суспільства та є допоміжним, додатковим методом управління суспільством [1, 213].

Адміністративний примус частіше за все застосовується до осіб за незначні правопорушення, що не становлять великої суспільної небезпеки. Цей вид державного примусу не пов'язаний також із застосуванням суттєвих правообмежень до особи, яка піддана дії примусових заходів, із вторгненням у процесуальні гарантії особи.

Серед адміністративно-правових засобів здійснення митної справи в Україні адміністративний примус посідає значне місце, шляхом використання його заходів реалізуються найважливіші правоохоронні функції держави та багатьох її органів, у тому числі митних. Застосування заходів адміністративного примусу передбачено і Митним кодексом, іншими законодавчими актами і підзаконними нормативно-правовими актами – указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, а також відомчими актами Державної фіскальної служби України. Правову основу діяльності митних органів щодо застосування заходів адміністративного примусу становлять також чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Адміністративний примус як засіб здійснення митної справи – це застосування посадовими особами митних органів до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених митним законодавством заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення.

Найчисленніші та найрізноманітніші з усіх адміністративно-примусових заходів-характеризуються насамперед тим, що їх застосування обумовлюється реальною протиправною (у тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається з моменту, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає уже неефективним або зовсім марним. Заходи адміністративного припинення не відвертають, а безпосередньо припиняють наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративного або іншого впливу.

На відміну від адміністративних стягнень, заходи адміністративного припинення не містять елемента покарання особи, до якої вони застосовуються. Виконуючи поряд із

виховною каральною функцією, адміністративне стягнення за своєю дією у часі звернене в минуле, є ретроспективним. Заходи ж адміністративного припинення, як правило, спрямовані у сьогодення і тому здатні самостійно і оперативно вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема примусово припиняти правопорушення. Вони можуть також забезпечувати умови для подальшого застосування заходів відповідальності до винних. Нерідко заходи припинення використовуються і для боротьби з об'єктивно протиправними діяннями душевнохворих та малолітніх, тобто осіб, які не підлягають юридичній відповідальності. Заходи адміністративного припинення, як і адміністративно-запобіжні заходи, не потребують наявності вини порушника як обов'язкової умови застосування.

Існує класифікація видів адміністративного припинення, які застосовуються митними органами, а саме: загальні заходи адміністративного припинення (застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб), до яких віднесено призупинення дії сертифікату, дозволу, усунення порушень ліцензійних умов, призупинення митного оформлення товарів, які містять об'єкти права інтелектуальної власності, проведення спільно з митними органами суміжних держав спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення контрабанди та порушень митних правил; спеціальні заходи адміністративного припинення, які застосовуються виключно до фізичних осіб (застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї); процесуальні заходи адміністративного припинення, до яких віднесено адміністративне затримання, особистий огляд, у деяких випадках огляд та переогляд товарів, тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів і документів, митне обстеження, доставлення правопорушника у службове приміщення митного органу.

Застосування заходів адміністративного припинення має своєю метою вчасно виявляти і припиняти протиправні дії (бездіяльність) у сфері митної справи, не допускати настання їх шкідливих наслідків, а також створювати необхідні умови для притягнення винних у вчиненні правопорушень осіб до відповідальності [1, 178-179].

Заходи адміністративного припинення порушень митних правил зазначаються як засноване на законі примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків порушень митних правил, забезпечення провадження у справах про ці порушення і притягнення винних у їх вчиненні до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності. Вони містять: вимогу припинити протиправну поведінку; анулювання дії ліцензії на право займатися певним видом діяльності; доставлення порушника; адміністративне затримання; огляд транспортних засобів, товарів та інших предметів, які є предметами порушення митних правил; витребування документів; митне обстеження територій, приміщень або транспортних засобів; вилучення речей і документів; застосування заходів фізичного впливу; застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї [3].

Загальні заходи покликані шляхом встановлення вимог і обмежень, обов'язкових для виконання особами, що здійснюють діяльність, контроль за виконанням якої віднесено законом до компетенції фіскальних органів, спонукати цих осіб до припинення протиправних дій і дотримання законодавства про митну справу. Ці заходи можуть застосовуватися як до юридичних, так і до фізичних осіб. Спеціальні заходи припинення застосовуються посадовими особами фіскальних органів виключно до фізичних осіб і покликані шляхом використання засобів прямого фізичного впливу припинити протиправну поведінку осіб у випадках, коли іншими заходами цього досягти неможливо.

Частана 3. ст. 332 МКУ прямо передбачає, що забезпечення схоронності товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, дотримання режиму зони митного контролю, забезпечення безпеки громадян, законності та правопорядку у зоні митного контролю покладаються на відповідні митниці (митні пости) [5].

Ці завдання реалізуються сукупністю заходів адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративної відповідальності.

Невід'ємною частиною правоохоронної діяльності фіскальних органів України є озброєна охорона спеціалізованими черговими митними частинами об'єктів митної інфраструктури, до якої (митної інфраструктури) належать: адміністративно - керівні споруди та центри центрального апарату Держмитслужби, регіональних митниць, митниць, спеціалізованих митних установ і організацій; відокремлені кімнати спецв'язку та обробки і накопичування матеріалів, які містять державну таємницю; збройних кімнат; будинки митних постів і приміщення підрозділів митного оформлення; митні складські (закриті приміщення або відкриті майданчики) та інші архітектурні об'єкти, які належать митним органам України.

Важливим елементом озброєної охорони об'єктів митної інфраструктури є додержання встановленого законодавством України безперебійного і належного службового функціонування посадовців митних органів України, а також захист їхніх (посадових осіб митних органів України) життя, здоров'я, гідності.

Основне навантаження щодо охорони об'єктів митної інфраструктури несуть відділи оперативних чергових митниць. Відділи оперативних чергових є самостійним структурним оперативним підрозділом митниці, який підпорядковується начальнику митниці, а з питань координування роботи відділу – першому заступнику начальника митного органу.

До службово-оперативних завдань чергової частини, зокрема, належать:

контроль за станом оперативної обстановки в зоні діяльності митниці, своєчасна доповідь керівництву митниці про її зміни, а також про надзвичайні події в зоні діяльності митного органу та реагування на них;

охорона території та приміщень митниці, здійснення перепускного режиму в адмінприміщенні, контроль за виходом та поверненням службового автотранспорту в неробочий час.

відбиття нападу (у тому числі збройного) на збройову кімнату, приміщення адмінбудинку, територію митниці.

підтримання внутрішнього порядку на території митного органу.

Структура та штатна чисельність відділу оперативних чергових формуються з урахуванням обсягів завдань, покладених на регіональну митницю, митницю, у межах граничної штатної чисельності й фонду заробітної плати митного органу. Чергова зміна, що заступає на цілодобове чергування, складається з оперативного чергового та інспектора – помічника оперативного чергового, який входить до штату чергової частини. Оперативний черговий є старшим чергової зміни й несе відповідальність за її роботу. Чергова зміна призначається відповідно до затвердженого керівником митного органу графіку чергувань. Служба організовується у 4 зміни. Час роботи кожної зміни – 24 години.

Забезпечення режиму зони митного контролю та організація фізичного захисту працівників митних органів, інших осіб, а також товарів, які перебувають у зоні митного контролю, від протиправних дій відносяться також до компетенції підрозділів по боротьбі з и правопорушеннями. На сьогоднішній день пройшовши низку реформувальних, вони отримали назву Управління аналізу ризиків та протидії митним правопорушенням митниць ДФС, втративши значну частину своїх «силових» функцій.

Разом із тим, законодавство передбачає здійснення силами підрозділів ДФС охорони митних об'єктів. За для цього відповідні посадові особи забезпечується схемою зони митного контролю із зазначенням її меж, місць здійснення митних процедур, імовірних напрямків проникнення порушників митних правил.

Таким чином, фактично, саме утримувач об'єкта митної інфраструктури є відповідальним за застосування заходів попередження вчинення порушень режиму зони митного контролю.

До заходів адміністративного припинення, які застосовуються для забезпечення режиму зони митного контролю, згідно із ст. 333 МКУ, зокрема належать:

застосування примусових заходів, передбачених митними законодавством до порушників режиму зони митного контролю;

примусове зупинення і повернення в зони митного контролю транспортних засобів та громадян, які без дозволу органів доходів і зборів увійшли із зони митного контролю на митну територію України;

примусове зупинення і повернення в зони митного контролю морських та річкових суден, які без дозволу органів доходів і зборів вийшли із зони митного контролю за межі митної території України і не перебувають у територіальних водах інших держав [5].

Зокрема, посадовим особам митниць та митних постів згідно із ст. 581 МКУ дозволяється, у випадках, передбачених законодавством застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї.

Так, застосування фізичної сили, у відповідності до ст. 582 МКУ передбачено для:

припинення порушень митних правил, затримання осіб, які їх вчинили, подолання опору законним розпорядженням або вимогам посадових осіб органів доходів і зборів;

забезпечення доступу до приміщень або на території, де знаходяться товари, що перебувають під митним контролем;

припинення інших дій, що перешкоджають виконанню обов'язків, покладених на посадових осіб органів доходів і зборів, якщо ненасильницькі засоби впливу не забезпечують виконання цих обов'язків.

Спеціальні засоби (ст. 583), зокрема, можуть застосовуватися для:

відбиття нападу на підприємства, установи та організації, у приміщеннях та/або на території яких здійснюється митний контроль, на товари, що перебувають під митним контролем, а також для звільнення зазначених об'єктів у разі їх захоплення;

затримання правопорушників, їх доставки до службового приміщення органу доходів і зборів, якщо ці особи чинять опір

та іншу протидію або можуть завдати шкоди оточуючим чи собі;

зупинення транспортного засобу, водій якого не виконав вимоги посадової особи про зупинення.

Крім того, ст. 583 МКУ передбачає можливість застосування окремими категоріями посадових осіб митних органів вогнепальної зброї (Митний кодекс).

Поняття адміністративної відповідальності в теорії адміністративного права є декілька точок зору. Найпоширенішою серед вчених-адміністративістів є концепція «санаційної» адміністративної відповідальності.

Митне законодавство містить значну кількість загальнообов'язкових правил, яких мають дотримуватися фізичні та юридичні особи. Особи, які вчинили порушення митних правил, підлягають відповідальності згідно з МК, а в частині, не врегульованій ним, – згідно з чинним законодавством України. Порушення митних правил – це за своєю природою і характером адміністративні правопорушення у сфері митної справи, за здійснення яких передбачено адміністративну відповідальність.

Відповідно до ст. 468 Митного кодексу України, проведення господарських робіт у зоні митного контролю, переміщення через межі зони митного контролю і в межах цієї зони товарів, транспортних засобів, перетинання меж зони митного контролю громадянами, які не перетинають митний кордон України, та посадовими особами державних органів, які не здійснюють видів контролю, яких зазначено у Митному кодексі, та їх пересування в межах цієї зони з порушенням порядку – тягнуть за собою попередження або накладення штрафу у розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [5].

Проте, законодавче формулювання диспозиції ст. 468 МКУ потребує уточнення та законодавчого вдосконалення, вирішення низки проблемних питань, які пов'язані із притягненням правопорушників до адміністративної відповідальності. Проблемною у правозастосовній практиці митних органів є ст. 468 «Порушення режиму зони митного

контролю», оскільки законодавець суб'єктом правопорушення не визнає осіб, які здійснюють, крім митного контролю, також державний санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний та радіологічний контроль, що передбачено частиною першою ст. 319, проте перебування інших громадян на території зони митного контролю, згідно з ч. 2 ст. 332, передбачає отримання письмового дозволу керівника відповідного митного органу або особи, яка виконує його обов'язки, а в зонах митного контролю, розташованих у пунктах пропуску через державний кордон України – за погодженням з начальником відповідного органу охорони державного кордону. Таким чином певні категорії громадян, які мають статус державних службовців та державно-владні повноваження, виконують контрольні або наглядові функції і не мають письмового дозволу з боку керівника митного органу або особи, яка виконує його обов'язки, але знаходяться в зоні митного контролю без мети перетинання митного кордону України, підпадають під ознаки ст. 468, що призводить до виникнення певних абсурдних ситуацій [4, 379].

Відповідно до п.п. 1–3 ст. 469 Митного кодексу України, проведення з товарами, митне оформлення яких не закінчено, або з товарами, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, операцій, не передбачених Митним Кодексом, або проведення операцій, передбачених статтями Митного кодексу, без дозволу органу доходів і зборів, тягнуть за собою попередження або накладення штрафу в розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Зміна стану товарів, митне оформлення яких не закінчено, або товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, користування та розпорядження ними без дозволу органу доходів і зборів, а так само невжиття передбачених Митним кодексом заходів щодо товарів, строк тимчасового зберігання яких під митним контролем на складі тимчасового зберігання,

на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі закінчився, – тягнуть за собою накладення штрафу у розмірі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Видача без дозволу органу доходів і зборів або втрата товарів, митне оформлення яких не закінчено, або товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем на складі тимчасового зберігання, на складі організації – отримувача гуманітарної допомоги або на митному складі, – тягнуть за собою накладення штрафу у розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [5].

У статті 471 Митного кодексу України зазначено, що порушення встановленого Митним кодексом порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю, тобто переміщення через митний кордон України особою, яка формою проходження митного контролю обрала проходження (проїзд) через «зелений коридор», товарів, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено законодавством України, або товарів у обсягах, що перевищують неоподатковувану норму переміщення через митний кордон України, – тягне за собою накладення штрафу в розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а у разі, якщо безпосередніми предметами правопорушення є товари, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено законодавством України, – також конфіскацію цих товарів [5].

Законодавець у ст. 474 Митного кодексу встановив, що перешкоджання посадовій особі органу доходів і зборів під час здійснення нею митного контролю або провадження у справі про контрабанду чи порушення митних правил у доступі до товарів, транспортних засобів, документів – тягне за собою накладення штрафу в розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У питаннях правоохоронної діяльності у зонах митного контролю суб'єктами взаємодії є органи МВС, СБУ та прокуратури, яким забезпечується доступ на територію таких зон, відповідно до їх компетенції. Посадові особи органів

виконавчої влади, що здійснюють діяльність у зонах митного контролю, зобов'язані дотримуватися режимних правил та сприяти забезпеченню дотримання їх громадянами та підприємствами, що переміщують товари через митний кордон або провадять діяльність у цих зонах.

Висновки. Одним із важливих елементів адміністративно-правового забезпечення режиму зони митного контролю є встановлені законодавством із питань державної митної справи заходи адміністративного примусу. МКУ прямо передбачає, що дотримання режиму зони митного контролю, забезпечення безпеки громадян, законності та правопорядку у зоні митного контролю покладаються на відповідні митниці та митні пости. Ці завдання реалізуються сукупністю заходів адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративної відповідальності. Реалізація цих заходів здійснюється посадовими особами відділу оперативних чергових та управління аналізу ризиків та протидії митним правопорушенням. Зокрема, ця категорія посадових осіб має право застосування не лише фізичної сили, але й спеціальних засобів та зброї. Разом із тим, особливості забезпечення режиму зон митного контролю безпосередньо пов'язані з типологією та функціями таких зон. Так, заходи адміністративного попередження та адміністративного припинення щодо забезпечення режиму зон митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон забезпечується у першу чергу органами Державної прикордонної служби.

Література:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. : т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с
2. Загальна теорія права і держави// Под ред. Лазарева - М., 1997. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.pravo.vuzlib.su/book>
3. Комзюк В.Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.07 б.в., 2003.
4. Кравець М.О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень митних правил за ст. 468 Митного кодексу України в правозастосовчій діяльності митних органів / М.О. Кравець // Форум

права. – №2. – 2012. – С. 379-383 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/11.pdf>.

5. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Голос України від 21.04.2012. – №73-74.

6. Теорія держави і права: Підручник За ред. В.К. Бабаєва. - М.: МАУП, 2003. - 592 с

УДК 351.713:336.2:(347.91:316.485.6)

Койчева Ольга Семенівна

к.ю.н., доцент кафедри адміністративного
і фінансового права

Національний університет
«Одеська юридична академія»

ПЕРСПЕКТИВИ МЕДІАЦІЇ ЯК АЛЬТЕРНАТИВНОГО СПОСОБУ ВИРІШЕННЯ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ

Стаття присвячена аналізу перспектив застосування медіації в Україні як альтернативного способу вирішення податкових спорів. Досліджено досвід використання зазначеного інституту у розвинених соціально-економічних країнах, які на практиці досягли значних успіхів у вирішенні податкових спорів.

Ключові слова: медіація, податковий спір, платник податків, альтернативні способи вирішення податкових спорів, податковий компроміс, медіатор.

The article is devoted to the analysis of the prospects of using mediation in Ukraine as an alternative way of resolving tax disputes. The experience of using this institute in developed socio-economic countries, which in practice have achieved considerable success in resolving tax disputes.

Keywords: mediation, tax dispute, taxpayer, alternative ways to resolve tax disputes, tax compromise, mediator.