

РЯБЧЕНКО О. П.,
доктор юридичних наук, професор,
в. о. начальника кафедри
адміністративного права і процесу
та митної безпеки
(Університет Державної фіскальної
служби України)

УДК 342.95

ПРО ПРОЦЕСУАЛЬНУ ФОРМУ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена визначенню особливостей процесуальної форми діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки. Виявлено два види діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки: неюрисдикційну і юрисдикційну. Виділено ознаки процесуальної форми, серед яких: зв'язок із розглядом юридичної справи, наявність правових наслідків прийнятих рішень уповноваженим суб'єктом прийняття, відсутність відносин підпорядкування між учасниками юрисдикційної діяльності, здійснення на підставі та у порядку, передбаченому чинним законодавством. Указано, що таким ознакам відповідає провадження у справах про порушення митних правил. Іншу діяльність доцільно аналізувати з позицій виділення її процедурної форми.

Ключові слова: процесуальна форма, процедурна форма, суб'єкти забезпечення митної безпеки, юрисдикційна діяльність, неюрисдикційна діяльність.

Статья посвящена определению особенностей процессуальной формы деятельности субъектов обеспечения таможенной безопасности. Выявлены два вида деятельности субъектов обеспечения таможенной безопасности: неюрисдикционная и юрисдикционная. Выделены признаки процессуальной формы, среди которых: связь с рассмотрением юридического дела, наличие правовых последствий принятых решений уполномоченным субъектом принятия, отсутствие отношений подчинения между участниками юрисдикционной деятельности, осуществление на основании и в порядке, предусмотренном законодательством. Указано, что таким признакам отвечает производство о нарушении таможенных правил. Иную деятельность целесообразно анализировать с позиций выделения её процедурной формы.

Ключевые слова: процессуальная форма, процедурная форма, субъекты обеспечения таможенной безопасности, юрисдикционная деятельность, неюрисдикционная деятельность.

The article is devoted to definition of customs security ensuring subjects activity procedural form specifics. There identified two types of such subjects activity: non-jurisdictional and jurisdictional. Procedural forms characteristics are selected, among which: connection with the legal case consideration, availability of the law consequences of the decisions authorized by the adoption subject, the absence of subordination relations between the jurisdictional activities participants, implementation on the basis and in the manner prescribed by law. There proved that proceedings on customs rules violation corresponds such signs. Other activities should be analyzed from the standpoint of its procedural forms allocation.

Key words: procedural form, proceeding form, customs security ensuring subjects, jurisdictional activity, non-jurisdictional activity.



Вступ. Необхідність вирішення проблеми визначення сутності процесуальної форми суб'єктів забезпечення митної безпеки обумовлена декількома чинниками, серед яких пріоритетне значення посідає формування та реалізації правового режиму законності в державі у відносинах, що стосуються митної сфери, адже ефективність правоохоронної діяльності зазначених суб'єктів безпосередньо впливає на стан захищеності економічних та національних інтересів держави. Вказана проблема має доктринальне значення, враховуючи недостатній рівень наукової розвідки, предмет якої стосувався сутності процесуальної форми та її особливостей у певних сферах державної діяльності. Актуальність наукового аналізу також підтверджується сучасним станом врегулювання компетенції суб'єктів забезпечення митної безпеки, враховуючи належність до них не тільки митних органів (органів доходів і зборів – за термінологією, що застосовується у Митному кодексі України, зокрема у Розділі XX [1]), а й Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, інших органів, що реалізують охоронну функцію держави у митній сфері, правовий статус яких у сучасних реаліях суспільно-політичних перетворень зазнає стрімких змін. Слід вказати про функціонування Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, яке створене з метою оперативного реагування на існуючі виклики та загрози, що зумовлені збройним конфліктом та тимчасовою окупацією частини території України [2]. Хоча діяльність вказаного Міністерства і не стосується безпосередньо митної сфери, проте, враховуючи її компетенцію, не можна виключити необхідність поглибленого теоретико-правового аналізу проблеми взаємодії з правоохоронними органами у частині, що стосується контрабанди, інших порушень митних правил.

Основу наукового аналізу складають роботи В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, В.М. Горшеньова, Е.Ф. Демського, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.Г. Лук'янової, О.І. Миколенка, Н.Г.Саліщевої, А.О. Селіванова, М.М. Тищенко, В.І. Туровцева, І.Б. Шахова та інших, які опрацювали змістовні положення сутності процесуальної форми, юридичного процесу, адміністративної процедури і є джерелом подальших дослідницьких розвідок.

Постановка завдання. Мета статті – визначити особливості процесуальної форми діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки.

Результати дослідження. Серед наукових підходів, які можуть бути застосовані для визначення особливостей процесуальної форми діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки, може бути застосований підхід, за яким виділяються адміністративні юрисдикційні та неюрисдикційні провадження, що визначені процесуальною формою управлінської (адміністративної) та правоохоронної діяльності [3, с. 102–130]. Як аргументацію вказаного підходу наведено положення теорії адміністративного права щодо сутності адміністративної юрисдикції та змісту позитивних (неюрисдикційних) відносин.

Так, термін «адміністративна юрисдикція» позначає діяльність, під час якої вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься юридично-владне рішення щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права [4, с. 506]. Позитивними відносинами (неюрисдикційними) названо ті, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів [4, с. 503]. Такі доктринальні положення дозволяють розмежувати управлінську діяльність, яка не пов'язана із право обмеженнями із юрисдикційною, яка стосується реалізації функції правового захисту.

Спираючись на цей підхід, доречно вказати про переважно неюрисдикційний характер діяльності митних органів, зважаючи на завдання, які вони реалізують у межах митної політики і які визначені статтею 544 Митного кодексу України (далі – МКУ). Так, серед відповідних завдань більшість стосується застосування забезпечувальних заходів у галузі державної митної справи, здійснення митного контролю та оформлення, сприяння захисту прав інтелектуальної власності, ведення митної статистики тощо. Стосовно ж юрисдикційної діяльності, вона стосується запобігання та протидії контрабанді (Розділ XVII МКУ), провадження у справах про порушення митних правил (Розділи XVIII, XIX МКУ). Разом



із тим не вся неюрисдикційна діяльність, спрямована на реалізацію відповідних завдань, має процесуальну форму, на відміну від юрисдикційної, процесуальна форма якої прямо передбачена МКУ і стосується притягнення до відповідальності винних у справах про порушення митних правил. Відносно діяльності щодо запобігання і протидії контрабанді, її процесуальна форма не в усіх випадках може мати місце. Вказане стосується, зокрема, порядку проведення контрольованої поставки, адже форма відповідної діяльності може бути визначена процедурною.

Вказуючи на відмінності між юрисдикційною і неюрисдикційною видами діяльності взагалі (не тільки у сфері державної митної справи) не можна оминати слушні положення, обґрунтовані Я.Л. Іваненко. Дослідниця підкреслювала наявність таких рис неюрисдикційних відносин, як відсутність їх зв'язку з вирішенням спору про право, притягненням до відповідальності чи відновленням порушеного права, заявочний порядок їх виникнення [5, с. 29].

Спираючись на вказаний підхід, опрацьований Я.Л. Іваненко, були виділені наступні неюрисдикційні відносини у сфері діяльності митних органів: виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи; забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи, укладених в установленому законом порядку; сприяння захисту інтелектуальної власності учасників зовнішньоекономічних зв'язків, інших юридичних та фізичних осіб; застосування відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон України; здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, вдосконалення форм і методів їх здійснення; контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України; створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України; розвиток міжнародного співробітництва у галузі митної справи; ведення митної статистики; ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності; здійснення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів походження товарів з України [3, с. 128–129].

Однак вказувати про процесуальну форму неюрисдикційної діяльності митних органів не уявляється можливим, враховуючи ту обставину, що такій діяльності не притаманні наступні ознаки процесуальної форми, які були сформульовані В.М. Горшеньовим: 1) зв'язок із розглядом юридичної справи; 2) здійснення на підставі норм права; 3) завжди зумовлює юридичні наслідки. Спираючись на ці теоретичні положення щодо ознак процесуальної форми, вчений сформулював поняття юридичного процесу як комплексної системи органічно взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні різних юридичних справ інших суб'єктів права, яка: а) виражається у здійсненні операцій із нормами права у зв'язку з вирішенням певних юридичних справ; б) здійснюється уповноваженими органами держави та посадовими особами на користь зацікавлених суб'єктів права; в) закріплюється у відповідних правових актах – офіційних документах; г) регулюється процедурно-процесуальними нормами; д) забезпечується відповідними способами юридичної техніки [6, с. 8].

Дійсно, процесуальну форму неюрисдикційної діяльності митних органів (органів доходів і зборів, згідно МКУ) неможливо виділити, враховуючи відсутність її зв'язку з розглядом юридичної справи. Те ж саме відноситься і до неюрисдикційної діяльності інших суб'єктів забезпечення митної безпеки. Зокрема, до неюрисдикційної слід віднести діяльність Служби безпеки України щодо подання наявними силами і засобами, в тому числі і технічними, допомоги правоохоронним органам у боротьбі з вчиненням кримінальних правопорушень (п. 12 ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України» [7]); участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються, в тому числі, митних правил (п. 13 ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України») тощо.

В.М. Гошеньов вказував на існування юридичного процесу в контексті взаємозв'язку правових форм діяльності уповноважених суб'єктів, пов'язаних із вирішенням юридичної справи. За таким підходом окремі провадження можна віднести до правових форм, зв'язок



між якими забезпечує єдність юридичного процесу. Тож, вказуючи на процесуальну форму діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки, слід виділяти певні провадження та розглядати наявність чи відсутність правової можливості встановлення їх взаємозв'язку, що гарантує єдність відповідного юридичного процесу.

Вказана теоретична конструкція, хоча і має суто теоретичний характер, проте не позбавлена практичного значення, адже, спираючись на неї, можна здійснювати критичний аналіз чинного законодавства в галузі державної митної справи з метою виявлення ознак процесуальної форми діяльності, відносини щодо якої є предметом правового регулювання, із подальшим визначенням прогалин і колізій, які потребують усунення.

Доповнюючи базові положення, сформульовані В.М. Горшеневим, можна звернутись до наукового доробку Е.Ф. Демського, який формулював наступні ознаки адміністративного провадження: а) нормативне врегулювання процесуальних дій; б) наявність конкретної індивідуальної справи; в) спільність предмету правового регулювання в кожному конкретному провадженні; г) наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи; г) об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; д) прийняття відповідного рішення (акта) і звернення до його виконання [8, с. 116–117]. Отже вчений, підкреслюючи нормативне визначення процесуальних дій, не виключає і зв'язок із розглядом конкретної справи. Проте, на відміну від наведених вище положень, В.М. Горшенєва продовжує характеристику адміністративного провадження виділенням ознаки відсутності службового підпорядкування між суб'єктами провадження. Така ознака має важливе значення, враховуючи, що неюрисдикційній діяльності не завжди притаманна відсутність відносин субординації.

На наявність митно-процесуальних норм вказував В.Я. Настюк. Вчений класифікував ці норми на дві групи: митно-процесуальні (ще існує категорія «митно-процедурні норми»), які забезпечують порядок реалізації норм у сфері здійснення митного контролю, і митно-процесуальні, що встановлюють порядок реалізації норм про правопорушення в рамках митно-правового регулювання. У рамках процесуальних норм, які забезпечують розгляд справ про митні правопорушення або пов'язані з ними факти, запропоновано виділити три митно-процесуальні інститути, які охоплюють норми, що стосуються: а) порядку розгляду справ про порушення митних правил; б) реалізації митної юрисдикції, тобто повноважень щодо самостійної правової оцінки поведінки осіб або організацій; в) вживання в разі необхідності заходів адміністративно-примусового характеру, якими наділені компетентні органи Державної митної служби (службові особи) [9, с. 50–51].

Не заперечуючи принципово проти презентованого В.Я. Настюком підходу відносно виділення трьох митно-процесуальних інститутів, тим не менше, врахування положень, сформульованих В.М. Горшеневим відносно ознак процесуальної форми, не дозволяє віднести до таких інститутів реалізацію митної юрисдикції в тому смислі, який розкрито В.Я. Настюком. Разом з тим проблема розвитку митного права, його процесуальних інститутів є окремою проблемою і потребує глибокого доктринального аналізу.

Підсумовуючи вказане, можна сформулювати наступні висновки.

Висновки. Чинне законодавство передбачає наявність декількох суб'єктів забезпечення митної безпеки, серед яких провідним слід виділити митні органи (органи доходів і зборів, за термінологією, що застосовується у МКУ). Правовий статус суб'єктів забезпечення митної безпеки зазнає стрімких змін, проте чинне законодавство, що регламентує діяльність Служби безпеки України, яка наділена певною компетенцією у галузі державної митної справи, потребує оновлення, враховуючи, що профільний Закон України «Про Службу безпеки України» був прийнятий у 1992 році і на цей час виникли нові загрози і небезпеки, які потребують належного реагування. Діяльність суб'єктів забезпечення митної безпеки можна поділити за ознакою її характеру на юрисдикційну і неюрисдикційну. Процесуальна форма характерна для юрисдикційної діяльності, якій притаманні такі ознаки, як зв'язок із розглядом юридичної справи, наявність правових наслідків прийнятих рішень уповноваженим суб'єктом прийняття, відсутність відносин підпорядкування між учасника-



ми юрисдикційної діяльності, здійснення на підставі та в порядку, передбаченому чинним законодавством. Таким ознакам відповідає провадження у справах про порушення митних правил, врегульоване МКУ. Крім МКУ, таке провадження врегульоване Кодексом України про адміністративні правопорушення [10], який встановлює загальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Характеристику правової форми неюрисдикційної діяльності вказаних суб'єктів доцільно здійснювати з позицій її визначення як процедурної, що потребує подальшого наукового аналізу.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України від 13.03.2012. № 4495-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32 (04.05.2012). – Ст. 1175.
2. Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 №376 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 51 (08.07.2016). – Ст. 1802
3. Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування: [колективна монографія] / [за заг. ред. проф. О.П. Рябченко]. – Х. : В деле, 2016. – 472 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч]. : У 2 т. Т. 1 : Загальна частина / [ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2007.
5. Іваненко Я.Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження : дис. ... к.ю.н. 12.00.07 / Я.Л. Іваненко ; Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – К., 2011. – 213 с.
6. Теория юридического процесса / Общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков : Изд-во при Харьковском гос. ун-те изд. объединения «Вища школа», 1983. – 196 с.
7. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27 (07.07.92). – Ст. 382
8. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посіб.] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
9. Настюк В.Я. Норми митного права: теорія і практика застосування: монографія / В.Я. Василь Якович. – Харків : Факт, 2003. – 215 с.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. — Ст. 1122.

