

*Хомулянський В. В.,
викладач кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України*

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ У СПІВВІДНОШЕННІ ІЗ ЗАГАЛЬНОЮ АДМІНІСТРАТИВНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ

Анотація. Стаття присвячена розгляду основних підходів до розуміння адміністративної відповідальності, виявленню особливостей адміністративної відповідальності за порушення митних правил у співвідношенні із загальною адміністративною відповідальністю. Доводиться важливість принципу адміністративної відповідальності – законності, що набуває особливого значення у зв'язку з постійними процесами реформування в Україні. Підтримано погляд щодо необхідності розроблення єдиного Кодексу про адміністративні правопорушення, в якому варто встановити специфічне регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, законність, правове регулювання.

Постановка проблеми. У зв'язку з обраним Україною шляхом до євроінтеграції перед вітчизняними законодавцями постала необхідність гармонізації національного митного законодавства відповідно до стандартів Європейського Союзу, пошуку оптимальних шляхів у визначенні співвідношень правових норм українського та європейського законодавства та удосконалення термінологічного апарату. Вказане стосується і законодавства про адміністративні правопорушення, щодо якого відсутня систематизація норм у рамках одного закону. Численні зміни, що вносяться до тексту чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, на жаль, не сприяють створенню потужного, логічного і дієвого кодифікованого акта, а доволі часто призводять до неузгодженості та суперечності його положень як між собою, так і з іншими нормативно-правовими актами, що негативно позначається на забезпеченні верховенства права, захисту прав, свобод і інтересів людини та громадянина.

Дослідженню адміністративної відповідальності, зокрема за порушення митних правил, свої наукові праці присвятили відомі вчені-адміністративісти – В. Авер'янов, В. Бевзенко, А. Берляч, Ю. Битяк, І. Голосніченко, І. Гриценко, Є. Додін, Ф. Жорін, Р. Каложний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, Д. Лук'янець, Р. Мельник, В. Настюк, Д. Приймаченко, М. Студенікіна, В. Шкарупа, М. Шульга та ін. Аналіз праць науковців дає змогу говорити про різницю у підходах до поняття адміністративної відповідальності. Поряд із цим проблема адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державної митної справи, передбачена Митним кодексом України в редакції від 13 березня 2012 р., є малодослідженою.

Метою статті виступає визначення особливостей адміністративної відповідальності за порушення митних правил у співвідношенні із загальною адміністративною відповідальністю, з огляду на комплексний аналіз та узагальнення поглядів вчених.

Виклад основного матеріалу дослідження. Надзвичайна важливість інституту адміністративної відповідальності зумовлена тим, що проступки є найпоширенішим видом деліктів, а отже, становлять комплексне негативне соціальне явище. Саме тому увагу вітчизняного законодавця і широкого кола науковців привертає проблематика адміністративної відповідальності.

Норми, які регулюють відносини у сфері застосування адміністративної відповідальності, становлять окремий інститут адміністративного права. Незважаючи на велику кількість змін та доповнень, які вносяться останнім часом до Кодексу України про адміністративні правопорушення, його норми містять велику кількість розбіжностей між собою та нормами галузевого законодавства, про що зазначали В.Б. Авер'янов, Н.В. Гришина, Д.М. Лук'янець, Т.О. Коломоєць, Н.В. Хорошак, А.М. Ярмак та ін. [1, с. 356].

Точне визначення адміністративної відповідальності в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) відсутнє та обмежене лише вказівкою на те, що її мірою є адміністративні стягнення, які застосовуються з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [2]. Внаслідок цього є різниця у визначеннях адміністративної відповідальності.

Наприклад, професор В.К. Колпаков вважає адміністративною відповідальністю «примусове, з додержанням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником» [3]. На думку С.Г. Стеценко, «адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій – адміністративних стягнень» [13, с. 223]. Д.М. Лук'янець твердить: «Вся концепція адміністративно-деліктного відношення будується на системі уявлень про подвійну природу юридичної відповідальності як обов'язку, з одного боку, і покарання – з іншого». Як вважає Д.М. Лук'янець, адміністративна відповідальність – це механізм реалізації в адміністративному порядку санкції правової норми, яка має форму стягнення [4, с. 9, 19–20, 23].

Адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [1, с. 434–435].

В.В. Зуй висловлює таку думку: «Адміністративна відповідальність – це накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру» [5, с. 170].

Т.О. Коломоєць зазначає, що адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (насамперед адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, мають дати відповідь перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [6, с. 17].

А.І. Миколенко зауважує: «Адміністративна відповідальність – це особливий вид юридичної відповідальності, який передбачений чинним адміністративним законодавством, яка настає за вчинення адміністративного проступку і полягає в покладанні в особливому процесуальному порядку на винних осіб адміністративних стягнень і заходів впливу, які застосовуються до неповнолітніх, органами адміністративної юрисдикції (органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, судами загальної юрисдикції та їх посадовими особами), завдяки чому реалізується обов'язок особи, яка винна у вчиненні адміністративного проступку, зазнати передбачені чинним законодавством обмеження матеріального, морального і організаційного характеру» [7, с. 19].

Отже, одні науковці під адміністративною відповідальністю мають на увазі накладення адміністративних стягнень, інші розкривають її зміст із позицій сукупності правовідносин, які виникають із приводу накладення цих стягнень уповноваженими органами.

Як справедливо зазначає провідний фахівець у галузі митного права Д.В. Приймаченко, досліджуючи адміністративну діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави, функції митних органів – це, зокрема, результат поділу змісту їх діяльності на порівняно однорідні, взаємопов'язані напрями впливу. Вони є втіленням призначення цього різновиду органу виконавчої влади [8, с. 32].

З урахуванням цього можна окреслити специфічні особливості адміністративної відповідальності за порушення митних правил у співвідношенні її із загальною адміністративною відповідальністю. На відміну від загальної адміністративної відповідальності, нормативною підставою притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил є Митний кодекс України, що впливає зі змісту ст. 459, в якій вказано, що адміністративна відповідальність за порушення митних правил встановлюється Митним кодексом України [9]. Тобто однією з особливостей адміністративної відповідальності за порушення митних правил є наявність іншої нормативної підстави у вигляді Митного кодексу України.

Щодо того, що адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державної митної справи регулюється окремим актом, є різні позиції вчених.

Наприклад, М.О. Кравець у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративно-правова кваліфікація порушень митних правил» відстоює необхідність включення норм, що регулюють адміністративну відповідальність за пра-

вопорушення у сфері державної митної справи, до єдиного законодавчого акта, покликаного передбачати адміністративну відповідальність за вчинення будь-яких адміністративних правопорушень [10, с. 17]. Зазначимо, що Митний кодекс України детально регламентує адміністративну відповідальність у цій сфері, визначаючи підстави, окреслюючи суб'єктний склад, особливості провадження у справах про порушення митних правил тощо.

Фактичною підставою адміністративної відповідальності у цій сфері є не загальне адміністративне правопорушення, закріплене у ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а порушення митних правил, визначене у ст. 459 Митного кодексу України, за вчинення якого Митним кодексом України встановлено покарання у вигляді адміністративних стягнень.

Документальною (процесуальною) підставою є протокол про порушення митних правил (ст. 494 Митного кодексу України) та постанова про порушення митних правил (ст. 527 Митного кодексу України). Якщо поняття «адміністративного правопорушення» передбачене в загальній частині Кодексу України про адміністративні правопорушення, то поняття «порушення митних правил» відображене у розділі XVIII Митного кодексу України.

Підстави адміністративної відповідальності за порушення митних правил мають специфічну природу, що зумовлено особливостями такої відповідальності. Загалом ознаки адміністративної відповідальності такі:

- 1) притягнення до адміністративної відповідальності можливе тільки унаслідок вчинення адміністративного проступку;
- 2) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних адміністративних стягнень (з огляду на ст. 23 КУпАП);
- 3) мета адміністративної відповідальності полягає у: а) вихованні особи в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття; б) запобіганні здійсненню нових проступків;
- 4) право притягнення до адміністративної відповідальності надано багатьом суб'єктам, серед яких органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди;
- 5) акт про притягнення до адміністративної відповідальності може прийматися: а) індивідуально (судді та посадові особи відповідних органів); б) колегіально шляхом голосування (виконавчі комітети й адміністративні комісії);
- 6) законодавством встановлено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності (складання протоколу, збирання і оцінювання доказів, винесення постанови тощо);
- 7) норми, що регламентують адміністративну відповідальність, містяться у різних за правовою природою актах: а) кодексах; б) законах; в) правилах. Правила можуть затверджуватися Кабінетом Міністрів, органами виконавчої влади, встановлюватися рішеннями місцевих рад [11, с. 84];
- 8) між органами (посадовими особами), які накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини.

Адміністративній відповідальності у сфері митних відносин притаманна низка специфічних рис, які вирізняють її з-поміж видів юридичної відповідальності. Так, вона настає, як правило, за особливий вид правопорушень – порушення митних правил.

За порушення митних правил адміністративна відповідальність виявляється в накладенні на правопорушників певних видів адміністративних стягнень – попередження (ст. 463 МКУ), штраф (ст. 464 МКУ), конфіскація (ст. 465 МКУ), специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання та дисциплінарного впливу. Попередження і штраф можуть застосовуватися тільки як основні адміністративні стягнення за порушення митних правил, конфіскація товарів може застосовуватися як основне і як додаткове адміністративне стягнення (ч.ч. 1 і 2 ст. 462 МКУ).

Ст. 522 МКУ викладена у новій редакції, де передбачено чітке розмежування компетенції щодо розгляду справи про порушення митних правил та доповнено перелік суб'єктів, уповноважених розглядати справи, судами [9]. Згідно зі ст. 213 КУпАП «Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення» право притягнення до адміністративної відповідальності надано багатьом суб'єктам, серед яких органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди.

Отже, адміністративній відповідальності за порушення митних правил притаманна низка специфічних рис, основні з яких – нормативне визначення та закріплення не у Кодексі України про адміністративні правопорушення, а у спеціальному акті – Митному кодексі України.

Аналіз положень КУпАП та практики його застосування засвідчує недосконалість окремих його статей щодо процедури закриття провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема у разі закінчення строків накладення адміністративних стягнень, передбачених ст. 38 КУпАП і, як наслідок, непритягнення особи до відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення.

У разі закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП, притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинене нею протиправне діяння стає неможливим, оскільки, згідно з п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП, провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю.

При цьому наголошуємо, на відміну від двомісячного строку притягнення до адміністративної відповідальності, коли справу розглядає відповідний суб'єкт владних повноважень, і тримісячного строку, коли таку справу розглядає суд (ст. 38 КУпАП), справи про порушення митних правил, відповідно до ст. 522 МКУ, розглядаються органами доходів і зборів або судами (суддями), тобто незалежно від суб'єкта, який розглядає справу та приймає за нею рішення. У ст. 467 МКУ передбачений лише один строк – адміністративне стягнення за порушення митних правил може бути накладено не пізніше ніж через шість місяців із дня виявлення правопорушення. Строк накладення адміністративних стягнень у справах про порушення митних правил зупиняється на час розгляду таких справ судом.

У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць із дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження (ст. 38 КУпАП). У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях правопорушника ознак порушення митних правил адміністративні стягнення за порушення митних правил може бути накладено не пізніше

ніж через три місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження, але не пізніше ніж через два роки з дня вчинення правопорушення (ст. 467 МКУ).

Порушення митних правил мають і свій склад. У Митному кодексі України, а саме в ч. 1 ст. 458 зазначається, що порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, а у ст. 487 зазначається, що якщо у процесі провадження в справах про порушення митних правил виникають питання, що не врегульовані МК України, варто керуватися нормами КУпАП. Відповідно до ч. 2 ст. 458 МК України адміністративна відповідальність за правопорушення настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до чинного законодавства кримінальної відповідальності [9].

Зауважимо, що в ст. 461 МКУ визначено стягнення, які відрізняються від стягнень у ч. 1 ст. 24 КУпАП. Законодавець значно збузив перелік адміністративних стягнень, застосовує поряд зі штрафами у вигляді неоподаткованих мінімумів доходів громадян також штрафи, що містять частку від вартості товарів, що ще раз підтверджує тезу про специфічність адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Висновки. Проведений аналіз та узагальнення наявних підходів вчених із питань визначення змісту адміністративної відповідальності дають змогу дійти висновку, що адміністративна відповідальність є специфічним реагуванням держави на адміністративне правопорушення, що складається із застосування уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення та обов'язку цього суб'єкта відповідати за своє протиправне діяння і зазнати відповідного стягнення в межах, установлених законом. Законодавство про адміністративні правопорушення вимагає від суб'єктів адміністративної юрисдикції здійснення заходів у повній відповідності до закону та забезпечення принципу невідворотності відповідальності, своєчасного відкриття провадження по справі, поетапного якісного його проведення, розгляду справи та призначення оптимального стягнення для кожного правопорушника.

Адміністративній відповідальності за порушення митних правил притаманні такі специфічні ознаки: має окрему нормативну підставу притягнення до відповідальності – Митний кодекс України; настає за вчинення специфічного правопорушення – порушення митних правил, визначеного у ст. 459 МКУ; до порушників митних правил застосовуються специфічні стягнення; провадження у справах про порушення митних правил мають особливості, визначені Митним кодексом України.

Варто окремо зазначити ту обставину, що в КУпАП урегульовано низку факторів, які мають бути враховані з метою індивідуалізації адміністративної відповідальності (відповідно до ч. 2 ст. 33 КУпАП): характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. У Митному кодексі норми, які передбачають такі обставини, відсутні, також відмінності у видах адміністративних стягнень, у строках притягнення до адміністративної відповідальності, суб'єктивній стороні правопорушень, запровадженні компромісу в справі про порушення митних правил.

Вважаємо, що для удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність необхідно розробити єдиний Кодекс про адміністративні проступки, яким передбачити

врегулювання відносин щодо адміністративної відповідальності, в том числі і за порушення митних правил. У цьому контексті підтримуємо точки зору вчених-правознавців (зокрема, В.Б. Авер'янова, Д.М. Лук'янець, Н.В. Хорошак [12]) щодо необхідності розробки нових концептуальних основ, на засадах яких буде прийнятий новий Кодекс про адміністративні правопорушення. Науковці постійно наголошують на відсутності у чинному законодавстві чіткого визначення поняття «адміністративної відповідальності», тому є необхідним вимагати від законодавця активних дій із метою застосування як поняття, так і його змісту, необхідності прийняття нової редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якому мають бути враховані кращі європейські моделі адміністративно-деліктного законодавства.

Література:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х: за станом на 26 березня 2019 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
3. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
4. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія. Суми : Університетська книга, 2006. 367 с.
5. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
6. Адміністративне судочинство: підручник / Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пирожкова, О.О. Газенко та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломоєць; Державний вищий навч. заклад «Запорізький нац. ун-т» Міністерства освіти і науки України. Київ : Запоріжжя : Істина, 2009. 344 с.
7. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие. 2-е изд., доп. Харьков : Одиссей, 2006. 352 с.
8. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Нац. академ. держ. податкової служби України. Ірпінь, 2007. 43 с.
9. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45; № 46-47; № 48. С. 1858.
10. Кравець М.О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень митних правил : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2012. 19 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посібник. Київ : ЮрінкомІнтер, 2008. 256 с.
12. Авер'янов В.Б., Лук'янець Д.М., Хорошак Н.В. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу про адміністративні проступки. *Право України*. 2004. № 11. С. 11–15.
13. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2008. 624 с.

Хомутианский В. В. Особенности административной ответственности за нарушение таможенных правил в соотношении с общей административной ответственностью

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению основных подходов к пониманию административной ответственности, выявлению особенностей административной ответственности за нарушение таможенных правил в соотношении с общей административной ответственностью. Доказывается важность принципа административной ответственности – законности, что приобретает особое значение в связи с постоянными процессами реформирования в Украине. Поддержано мнение о необходимости разработки единого Кодекса об административных правонарушениях, в котором следует установить специфическое регулирование административной ответственности за нарушение таможенных правил.

Ключевые слова: административная ответственность, законность, правовое регулирование.

Khomutianskyi V. Features of administrative responsibility for violation of customs rules in relation to general administrative liability

Summary. The article is devoted to the consideration of the basic approaches to the understanding of administrative liability, the identification of peculiarities of administrative responsibility for violation of customs rules in relation to general administrative liability. The importance of the principle of administrative responsibility – legality is proved. This is importance in connection with the constant processes of reforming in Ukraine. The opinion on the necessity of developing a single Code of an administrative offenses, in which it is possible to establish and to regulate the administrative rejection of customs clearance, is maintained.

Key words: administrative liability, legality, legal regulation.