

ЛІТЕРАТУРА

1. Губерська Н. Л., Музика О. А. Порівняльно-правові дослідження у процесі адаптації податкового законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Університетські наукові записки, 2007, № 2 (22), с. 286-290. 2. Єдиний ринок ЄС потребує податкового управління / <http://www.lawgroup.com.ua/ua/news/37/>. 3. Саидов А. Х. Сравнительное правоведение и законотворчество: Открытая лекция. – К., Симферополь: Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины; Логос, 2007. – Серия научно-методических изданий «Академия сравнительного правоведения». – Выпуск 2. – С. 21-31. 4. Вовк Т., Водяніков О., Коноваленко І. Податкові аспекти права СОТ та *acquis* ЄС. Орієнтири податкової реформи в Україні. – Харків: Консум, 2004. – 960 с. 5. Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование. – М.: Изд-во «НОРМА», 2001. – 336 с.

Комзюк В.Т.

*к.ю.н., доцент кафедри публічного права**Черкаського національного університету ім. Б. Хмельницького (Україна)*

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ, ЙОГО СТРУКТУРИ І ЗМІСТУ

Визначення поняття провадження у справах про порушення митних правил, його структури і змісту має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки провадження у справах про порушення митних правил розглядається і як правовий інститут митного права, і як правоохоронна та правозастосовна діяльність митних органів та їх посадових осіб (саме в цьому аспекті ми і будемо розглядати провадження у цій статті). Провадження у справах про порушення митних правил є різновидом виконавчо-розпорядчої діяльності митних органів та їх посадових осіб, в межах якої реалізуються юрисдикційні повноваження зазначених органів та посадових осіб. Така діяльність по своїй суті є адміністративно-юрисдикційною, оскільки пов'язана із вчиненням порушення митних правил, яке, згідно зі статтею 319 Митного кодексу України [1], є адміністративним правопорушенням, і здійсненням юрисдикційними органами необхідних процесуальних дій з метою притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності. Адміністративно-юрисдикційній діяльності митних органів притаманна певна процесуальна форма, яка в силу своєї суспільної значущості вимагає належного процесуально-правового регулювання. Встановлення і доведення подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, що є важливою і обов'язковою для юрисдикції. Правове регулювання провадження у справах про порушення митних правил забезпечується Митним кодексом України [1], Кодексом України про адміністративні правопорушення [2], а також правовими актами Державної митної служби України. Згідно зі статтею 357 Митного кодексу України [1], провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до цього Кодексу, а в частині, що не регулюється ним, – відповідно до законодавства про адміністративні

правопорушення. Отже, можна констатувати, що провадження у справах про порушення митних правил є різновидом провадження у справах про адміністративні правопорушення та складається із сукупності процесуальних дій уповноважених юрисдикційних органів, які згідно з нормами адміністративного та митного законодавства здійснюють діяльність, спрямовану на притягнення осіб, які вчинили порушення митних правил, до адміністративної відповідальності та на виконання інших завдань провадження.

Завдання провадження у справах про порушення митних правил, яке, як було сказано, є різновидом провадження у справах про адміністративні правопорушення, визначаються статтею 245 КпАП України [2], відповідно до якої завданнями провадження є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Щодо визначення самого поняття провадження у справах про порушення митних правил, то тут мають місце розбіжності в нормативному визначенні даного поняття і визначеннях, які даються окремими вченими адміністративістами. Нормативне визначення поняття провадження у справі про порушення митних правил дається у статті 356 Митного кодексу [2], згідно з якою провадження у справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій, зазначених у статті 375 цього Кодексу, розгляд справи та винесення постанови.

На нашу думку, це законодавче визначення є дуже недосконалим і неповним, оскільки законодавець суперечить і самому собі, і теорії

адміністративного права, тому що розділ 19 Митного кодексу України [2], який називається «Провадження у справах про порушення митних правил», включає в себе і оскарження постанови у справі про порушення митних правил (гл. 61), і виконання постанови (гл. 62), а у нормативному визначенні відсутні ці стадії.) гл. карження постанови у справі про ПМП, і аваравсііб до адміністративної відповідальності проваджень і становить сукупність п

Окремими вченими у навчальних виданнях з митного та адміністративного права даються теоретичні визначення поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення та провадження у справах про порушення митних правил. Зокрема, у навчальному посібнику «Митне право України» [3, 252] за загальною редакцією професора В.В. Ченцова автором дається таке визначення поняття провадження у справах про порушення митних правил: провадження у справах про порушення митних правил визначається як різновид провадження у справах про адміністративні правопорушення та складається з низки послідовних дій юрисдикційних органів, які згідно з нормами адміністративного та митного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності та на забезпечення виконання винесеної постанови.

У підручнику «Адміністративне право України» [4, 220] за редакцією Ю.П. Битяка провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається як низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови.

С.Г. Стеценко у своєму навчальному посібнику «Адміністративне право України» [5, 271] так визначає поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення: це регламентований законом порядок діяльності органів (посадових осіб) із притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

Як видно із наведених визначень, вони є дуже загальними і не відображають структури, стадійності провадження, хоча всі дослідники провадження у справах про адміністративні правопорушення відзначають і підкреслюють його стадійний характер, тобто те, що провадження у справах про адміністративні правопорушення складається із окремих стадій.

Щодо визначення поняття стадії провадження у справі про порушення митних правил, видів стадій провадження, їх кількості серед науковців також немає однозначних

думок. Так, С.Г. Стеценко вважає, що стадії адміністративного провадження – це послідовно змінюючі одна одну операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративного провадження [5, 268]. У навчальному посібнику «Адміністративна відповідальність в Україні» [6, 47] за загальною редакцією А.Т. Комзюка автором зазначається, що під стадією провадження розуміється така порівняно самостійна частина провадження, яка поряд з його загальними завданнями має властиві тільки їй мету, завдання, процесуальні документи та інші особливості. Цієї ж думки дотримується і В.К. Колпаков у підручнику «Адміністративне право України» [7], який, крім того, вказує, що стадії відрізняються одна від одної і колом учасників провадження, характером проваджуваних дій та їх юридичною роллю. Цей же автор відмічає, що розв'язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою; наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що було зроблено раніше [7, 346].

Отже, підсумовуючи думки різних авторів, можна дати таке визначення: *стадії провадження у справах про порушення митних правил* – це відносно відмежовані, виділені в часі, послідовно змінюючі одна одну й логічно пов'язані сукупності процесуальних дій, які відрізняються колом суб'єктів, властивими їм метою і завданнями і закріплюються відповідними процесуальними документами.

Кожна стадія провадження у свою чергу складається із процесуальних етапів, а процесуальні етапи – із конкретних процесуальних дій. *Процесуальні етапи провадження* – це сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення внутрішньостадійної проміжної мети провадження. *Процесуальні дії* – це конкретні дії, пов'язані із здійсненням провадження у справі про порушення митних правил і спрямовані на виконання його завдань.

Процесуальні стадії, процесуальні етапи і процесуальні дії складають структуру провадження у справі про порушення митних правил.

Нормативного визначення поняття, кількості та видів стадій провадження ні в законодавстві про адміністративні правопорушення, ні в Митному кодексу України не закріплено, що є, на нашу думку, певним недоліком митного законодавства.

Суттєво відрізняються думки науковців і щодо визначення кількості і видів стадій провадження у справах про порушення митних

правил. Наприклад, А. Коренів вважає, що у цьому виді провадження є п'ять стадій: порушення справи; з'ясування фактичних обставин; розгляд справи; винесення рішення по справі; виконання рішення по справі [7, 332]. Відомий вчений-адміністративіст Д. Бахрах виділяє такі чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення та їх процесуальні етапи: 1) *адміністративне розслідування* (порушення справи; встановлення фактичних обставин; процесуальне оформлення результатів розслідування; направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю); 2) *розгляд справи* (підготовка до розгляду; аналіз зібраних матеріалів і обставин; прийняття постанови; доведення постанови до відома заінтересованих осіб); 3) *перегляд постанови* (оскарження або опротестування постанови; перевірка законності постанови; винесення рішення; реалізація рішення); 4) *виконання постанови* (звернення постанови до виконання; безпосереднє виконання) [7, 333]. Ю. Битяк вважає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення складається з таких чотирьох стадій: порушення справи про адміністративне правопорушення; розгляд справи про адміністративне правопорушення й винесення по справі постанови; оскарження (або опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення (ця стадія є факультативною, необов'язковою); виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [4, 223].

На даний час більшість авторів у спеціальній літературі дотримується думки про чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, при цьому їх позиції розходяться щодо назви і сутності першої стадії. Одні автори називають її «порушення справи про адміністративне правопорушення» [4]; інші «адміністративне розслідування» [7; 9]; ще одні «порушення справи про адміністративне правопорушення і попереднє з'ясування його обставин» [6]; або «порушення справи про порушення митних правил та митне розслідування» [3]. На нашу думку, найбільш слушною і правильною є позиція тих науковців, які називають першу стадію провадження «порушення справи про адміністративне правопорушення і попереднє з'ясування його обставин», оскільки справу недостатньо лише порушити, вона власне і порушується для того, щоб з'ясувати всі обставини вчиненого правопорушення і лише порушенням справи не буде досягнуто завдань цієї стадії. Знову ж таки, вважається недоречним вживання терміну «розслідування» щодо адміністративного

провадження, оскільки він має кримінологічне забарвлення і властивий кримінальному процесу, тому називати цим терміном одну із стадій адміністративного провадження є некоректним.

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що було б доцільним нормативно закріпити окремою статтею Митного кодексу України такі чотири стадії провадження у справах про порушення митних правил: 1) порушення справи про порушення митних правил і попереднє з'ясування його обставин; 2) розгляд справи про порушення митних правил і винесення по ній постанови; 3) оскарження (опротестування) постанови по справі і перегляд справи з прийняттям рішення по скаргі (протесту); 4) виконання постанови по справі про порушення митних правил. На *першій* стадії з'ясовується факт вчинення, обставини вчиненого порушення митних правил, складається протокол про порушення митних правил і проводяться необхідні процесуальні дії, передбачені статтею 375 Митного кодексу України [1], далі справа передається за підвідомчістю для розгляду по суті. На *другій* стадії справа про порушення митних правил розглядається по суті уповноваженим органом (посадовою особою), який виносить постанову по справі. На *третьій* стадії постанова по справі про порушення митних правил може бути або оскаржена особою, яка має на це право відповідно до законодавства, або опротестована прокурором. Третя стадія є факультативною, необов'язковою, вона закінчується ухваленням рішення по скаргі (протесту) про скасування, зміну або залишення постанови без змін. *Четверта* стадія є завершальною стадією провадження і передбачає виконання уповноваженим органом (посадовою особою) винесеної по справі постанови.

Таким чином, повертаючись до визначення поняття провадження у справах про порушення митних правил, враховуючи обґрунтовані нами положення щодо стадій провадження, вважаємо за можливе і доцільне запропонувати таке визначення поняття даного провадження: *провадження у справах про порушення митних правил – це комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, що здійснюються спеціально уповноваженими органами (посадовими особами), які спрямовані на порушення справи про порушення митних правил та попереднє з'ясування його обставин, розгляд справи та прийняття по ній постанови і на забезпечення виконання винесеної по справі постанови з метою притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності.*

ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288 (із змінами і доповненнями).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами і доповненнями).
3. Митне право України [Текст] : навч. посібник / В.В. Ченцов, С.В. Кувакін, А.В. Мазур [та ін.]; за заг. ред. В.В. Ченцова. – К. : Істина, 2007. – 328 с.
4. Адміністративне право України [Текст] : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Д'яченко [та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
5. Стеценко, С.Г. Адміністративне право України [Текст] : навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
6. Адміністративна відповідальність в Україні [Текст] : навч. посібник / А.Т. Комзюк, В.А. Гуменюк, Г.В. Джагунов [та ін.]; за заг. ред. А.Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. – Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 80 с.
7. Колпаков, В.К. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

Кононенко Ю. С.

к.ю.н., доцент, директор Навчально-наукового інституту економіки і права Черкаського національного університету ім. Б. Хмельницького (Україна)

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Зазначена проблематика не тільки актуальна, а і з кожним роком набуває особливої гостроти, адже мова йде про владу, реалізацію владних повноважень. Адміністративна реформа в Україні йде значною мірою складно, характеризується не якісними змінами, а перейменуванням органів виконавчої влади та тасуванням кадрів. Проте головний зміст адміністративної реформи – не механічне скорочення міністерств, а розподіл праці і повноважень при реалізації влади, встановлення точного балансу компетенції представницьких і виконавчих органів влади.

Неупереджений аналіз адміністративної системи України дозволяє виділити такі основні її недоліки: нерациональна система органів виконавчої влади та низька ефективність на центральному рівні; незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в політичний орган; недосконалість організації публічної влади на регіональному рівні; нерозвиненість системи місцевого самоврядування; недоцільна побудова існуючого адміністративно-територіального устрою [7, 359]. Ці та інші недоліки, на наш погляд, обумовлені насамперед концептуальною

проблемою. А вона полягає в тому, що на сьогодні вся організація публічної влади в Україні побудована на принципах колишньої радянської адміністративно-командної системи. Що необхідно зробити, на думку автора, для її реформування?

По-перше, радикальним чином перебудувати відносини, що складаються між виконавчою владою, її органами та посадовими особами з громадянами, змінити баланс прав і обов'язків сторін, виправити наявні тут перекося. По суті, мова йде про реалізацію конституційної вимоги про пріоритет прав і свобод людини і про обов'язок держави дотримуватися і захищати ці права.

По-друге, зробити підзвітною виконавчу владу не тільки Президенту, але й народу.

По-третє, відкрити діяльність органів виконавчої влади для зовнішнього і незалежного контролю. По суті, зараз не дивлячись на вимоги Конституції, прийнятих в її розвиток законодавчих актів про свободу інформації, про можливість кожного мати до неї доступ, вільно шукати, одержувати, передавати, робити і поширювати інформацію будь-яким законним чином, діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб багато в чому закрита.

Таким чином, в процесі реформування країна повинна піти від адміністративно-командної системи і створити демократичну адміністративну систему, яка передбачає не лише реформу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, але і реформу самого механізму адміністрування, механізму владарювання, механізму прийняття та виконання рішень, відносин, що виникають у цьому процесі, а також порядку і організації зовнішнього контролю за діяльністю виконавчої влади. Це означає по суті зміну всієї адміністративної системи. Чому тут доречно використовувати термін «система»? А тому, що система – це не тільки наявність певних елементів, але це і взаємини, зв'язки між ними [6, 487-488]. На наш погляд, адміністративна система держави являє собою власне виконавчу владу і механізм її владарювання, тобто сукупність самих різних елементів і зв'язків між ними, що регулюються адміністративним правом, які забезпечують безпосереднє управління справами суспільства і держави, втілення вимог Конституції, поточних законів у реальне життя.

В даний час політики, науковці, державні діячі активно обговорюють питання щодо вдосконалення форми державного правління