

УДК 342.958

С. В. Коробенко
*здобувач кафедри цивільного, господарського і адміністративного права
та правоохоронної діяльності
Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ В ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

Постановка проблеми. Формування та реалізація ефективних гарантій законності в діяльності митних органів є одним із чинників впливу на підвищення довіри до державного органу, який виконує одне з найважливіших завдань – реалізація державної митної політики, захист митних інтересів держави, вирішення якого безпосередньо впливає на соціально-економічні процеси в Україні, регулювання товарообігу у зовнішньоекономічній сфері. Реалізація митними органами покладених на них чинним законодавством завдань здійснюється різними методами та за встановленою законодавством процедурою. Митні органи наділені правом застосовувати широке коло способів і засобів впливу, у зв'язку з чим виникає декілька взаємопов'язаних питань, відповідь на які повинні мати теоретичну підґрунтя. По-перше, чи є достатнім обсяг державно-владних повноважень, якими наділені митні органи (їх посадові особи) задля реалізації передбачених законодавством завдань. По-друге, чи є належною процедура застосування відповідних способів і засобів впливу на суб'єктів митної діяльності. По-третє, які ризики для учасників митної діяльності виникають при реалізації митними органами державно-владних повноважень. Причому вказане питання відноситься як до самих уповноважених митних органів (їх посадових осіб), так і до суб'єктів господарювання, фізичних осіб як учасників митних правовідносин.

Вирішення виділених проблемних питань лежить у площині проведення системних наукових досліджень у царині митного права. Разом з тим, цілком доречним вдається виокремлення з-поміж перелічених, проблемного питання про обґрунтування поняття адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності митних органів, враховуючи широке (універсальне) значення юрисдикції.

Так, юрисдикцію визначають з позицій встановлених законодавством повноважень владних суб'єктів владно-примусового характеру та при розв'язанні спорів у судах. Важливою рисою юрисдикції виступає нормативне врегулювання процедур застосування вказаних повноважень [1, с. 350].

Тож, спираючись на універсальне бачення сутності юрисдикції, можна виділити ті адміністра-

тивно-юрисдикційні провадження в діяльності митних органів, які наразі урегульовані чинним законодавством і дослідити якість нормативного врегулювання. Разом з тим, опрацювання на теоретичному рівні змісту категорії «адміністративно-юрисдикційні провадження» дозволяє сформулювати універсальну формулу їх виділення у діяльності митних органів і у подальшому обґрунтувати належні адміністративні процедури їх здійснення, спираючись на результати критичного аналізу чинного законодавства у порівнянні із презентованими теоретичними положеннями.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Невипадково у наукових роботах з адміністративного права вчені неодноразово звертаються до проблеми сутності категорії «адміністративно-юрисдикційні провадження», а у напрацюваннях з митного права – щодо терміну «адміністративно-юрисдикційна діяльність» у предметному зв'язку із діяльністю митних органів. Так, слід вказати про наукові роботи В.Б. Аверянова, І.П. Голосніченка, Е.Ф. Демського, С.В. Ківалова, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчого, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, М.М. Тищенко, В.І. Теремецького та інших. Здобутки щодо митно-правового регулювання процедурних аспектів діяльності митних органів представлені роботами К.В. Бережної, Є.В. Додіна, А.В. Дусик, А.Б. Калюти, Б.А. Кормича, Д.В. Приймаченка, Г.В. Соломенка та інших дослідників. Поряд із цим проблема сутності процесуальної форми адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів потребує окремої уваги.

Мета статті – обґрунтування поняття «адміністративно-юрисдикційні провадження в діяльності митних органів»

Викладення основного матеріалу. Аналіз сутності адміністративної юрисдикції доцільно здійснювати, виходячи із універсального розуміння категорії «юрисдикція» [1, с. 350], спираючись на яке можна вказати про адміністративну юрисдикцію як сукупність повноважень органів державної влади під час здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності щодо застосування адміністративного примусу, а також вирішення спорів у публічно-правових відносинах.

Дослідники проблем розвитку процесуальних категорій адміністративного права, формування теоретичних основ адміністративного процесуального права приділяли увагу розкриттю сутності категорії «адміністративна юрисдикція».

Сутність терміну «адміністративна юрисдикція» розкривається у значенні встановленої законодавством діяльності органів та посадових осіб з приводу вирішення будь-яких спорів та застосування адміністративних санкцій у адміністративному порядку. До адміністративної юрисдикції відносять справи про адміністративні правопорушення, про дисциплінарні проступки та щодо вирішення скарг [2, с. 8]. У наукових розробках, презентованих пізніше, а також спираючись на норми Кодексу адміністративного судочинства України до адміністративної юрисдикції віднесено предмет відання адміністративних судів [3].

Науковий погляд М.М. Тищенка передбачає охоплення вказаною категорією чотирьох складових діяльності уповноважених нормою адміністративного права суб'єктів, характерної для адміністративного процесу: щодо вирішення юридичної справи; щодо здійснення правового захисту порушених або оспорюваних інтересів; щодо винесення юридично-владного рішення із застосування відповідної правової санкції; щодо відновлення порушеного права. «Юрисдикційні адміністративні (адміністративно-юрисдикційні)» (за визначенням М.М. Тищенка) провадження є частиною проваджень у структурі адміністративного процесу [4, с. 506].

Порівнюючи зазначений підхід із універсальним праворозумінням сутності категорії «юрисдикція», можна зазначити, що М.М. Тищенко конкретизував предмет застосування владно-примусових повноважень та виділив сферу спірних відносин, наголосивши на призначенні діяльності відповідного уповноваженого органу державної влади – здійснення правового захисту порушених або оспорюваних інтересів. Зазначена точка зору вченого, безумовно, продовжує, конкретизує загальноправове значення категорії «юрисдикція», зважаючи на предметну спрямованість правового регулювання та, відповідно – специфіку адміністративно-правових відносин. За таким підходом серед адміністративно-юрисдикційних проваджень можна умовно виділяти позовне провадження (процесуальна форма здійснення правосуддя в адміністративних судах); адміністративно-деліктне провадження. Щодо «відновлення порушеного права», про яке зазначає М.М. Тищенко [4, с. 506], слід вказувати як про невід'ємний елемент адміністративної юрисдикції у зв'язку із здійсненням правосуддя адміністративними судами, а також у значенні виконавчого провадження, враховуючи його призначення.

Виконавче провадження забезпечує досягнення матеріально-правової цілі судової та позасудової юрисдикційної діяльності [2, с. 119]. Статтею 1 Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 №1404-VIII виконавче провадження визначене завершальною стадією судового провадження і примусового виконання рішень інших органів (посадових осіб), що здійснюється уповноваженими органами і особами і спрямовані на примусове виконання рішень на підставах, у межах та спосіб, визначений чинним законодавством, а також рішеннями, які відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню [5].

Отже, виокремлення виконавчого провадження серед адміністративно-юрисдикційних проваджень, спираючись на чинне законодавство, навряд чи доцільно. Визнаючи виконавче провадження як завершальну стадію судового провадження чи примусового виконання судових рішень та рішень інших суб'єктів правозастосування, тим самим, його слід розглядати як елемент відповідного процесу чи процедури.

Слід звернути увагу і на таку обставину. Визначення процесуальної форми здійснення правосуддя в адміністративних судах з позицій позовного провадження вдається вузьким, враховуючи складну структуру процедур розгляду справ в адміністративних судах, урегульовану Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). [6].

Отже, використання терміну «позовне провадження» у значенні, передбаченому КАСУ можливе, але у теоретичних напрацюваннях щодо визначення процесуальної форми здійснення правосуддя в адміністративних судах доцільно вказувати як про судовий адміністративний процес, що здійснюється у позовному порядку. При цьому про позовний порядок зазначається у широкому значенні.

Така пропозиція суголосна із науковим підходом С.В. Ківалова, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчого, які пропонували розглядати адміністративний процес як форму здійснення правосуддя в адміністративних судах. Обґрунтування такого підходу вчені здійснювали із використанням наступних аргументів: а) необхідності перегляду сутності адміністративного процесу на часів панування радянської правової доктрини, що визнавала поділ праці в державному механізмі суто спеціалізацією державної діяльності на правотворчість, державне управління, правосуддя й прокурорський нагляд; б) спираючись на легальний зв'язок адміністративного судочинства як форми здійснення правосуддя адміністративними судами з адміністративним процесом [7, с. 15].

Е.Ф. Демський наводить підхід В.К. Колпакова про поділ адміністративної юрисдикції на три види: адміністративно-регулятивна (компетент-

ність органу (посадової особи) щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, які виникають у сфері публічного управління позитивного характеру); адміністративно-судочинна (компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних спорів); адміністративно-деліктна (компетентність органів (посадових осіб), судів щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень) [8, с. 138]. Наведений підхід не передбачає включення до адміністративної юрисдикції розгляду скарг та застосування заходів примусу, доцільність яких наведена у більшості робіт інших вчених-дослідників проблеми сутності адміністративної юрисдикції.

Авторську точку зору щодо сутності адміністративної юрисдикції презентує Е.Ф. Демський. На думку вченого, адміністративна юрисдикція являє собою встановлену законодавством компетентність (сукупність повноважень) органів публічної адміністрації (посадових осіб) щодо здійснення функцій у сфері публічного управління та розгляду будь-яких адміністративних справ у адміністративно-процесуальній формі, яка визначена адміністративними актами, винесення по них рішень із застосуванням у необхідних випадках, заходів адміністративного примусу [8, с. 139].

Е.Ф. Демський, виходячи з наведеного авторського визначення адміністративної юрисдикції, не включає до неї адміністративне судочинство, яке, на його думку, слід виокремити в адміністративну юстицію (судочинство) [8, с. 145].

А.Т. Козюк, розкриваючи значення адміністративно-юрисдикційного провадження для захисту прав громадян, аналізує відповідне питання тільки щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вчений обґрунтовує необхідність концентрації усіх без винятку норм, що регулюють адміністративну відповідальність, в тому числі – і процедури її реалізації, у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Мова йде про норми про адміністративну відповідальність, що містяться у Митному кодексі України, Законі України «Про боротьбу з корупцією», і, на думку автора пропозиції, «по-різному регламентують здійснення однакових процесуальних дій, що тягне порушення прав громадян» [9, с. 465-471]. Не вдаючись до предметної полеміки з приводу презентованої пропозиції, слід виділити головне – визнання належності провадження у справах про адміністративні правопорушення до адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Дослідження проблеми сутності адміністративної юрисдикції та процесуальної форми її реалізації – адміністративно-юрисдикційних проваджень характеризувались пошуком універсального підходу. На думку дослідників адміністративна

юрисдикція розглядалась як діяльність (зокрема, М.М. Тищенко) або компетенція (зокрема, Е.Ф. Демський, В.К. Колпаков та інші).

А.Б. Калюта обґрунтовує авторську думку про те, що адміністративно-юрисдикційне провадження в митних органах стосується розгляду адміністративно-правових спорів. При цьому підкреслено форму розгляду – адміністративно-процесуальну, її встановлення законом та здійснення уповноваженими підрозділами (посадовими особами). Наголошено, що такі повноваження стосуються здійснення встановлених митним законодавством заходів, спрямованих «на притягнення правопорушника до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови». Щоправда до основних видів проваджень дослідниця відносить: провадження у справах про адміністративні порушення митних правил; дисциплінарне провадження; провадження за зверненнями громадян. Наголошено, що такі провадження об'єднує виявлення певного правопорушення (порушення митних правил чи службової дисципліни) або спору про порушення певного права [10, с. 13-14]. Аналізуючи наведений підхід А.Б. Калюти, слід вказати про те, що перелік виділених адміністративно-юрисдикційних проваджень в митних органах дещо ширше за наведене визначення такого провадження.

Підсумовуючи наведені наукові погляди, можна відзначити про відсутність єдиного підходу до визначення сутності адміністративної юрисдикції та процесуальної форми реалізації відповідної адміністративно-юрисдикційної діяльності. Сприятиме визначенню адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності митних органів застосування універсального підходу до розуміння категорії «юрисдикція» із врахуванням предмету застосування. Адміністративно-юрисдикційні провадження в діяльності митних органів слід розглядати з позицій процесуальної форми їх адміністративно-юрисдикційної діяльності. Слід враховувати, що чинне адміністративне законодавство містить три кодекси, норми яких регулюють процесуальні відносини, участь в яких можуть брати митні органи (їх посадові особи) – Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний кодекс України (Розділ ХІХ «Провадження у справах про порушення митних правил»). Окреслюючи коло адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності митних органів слід враховувати, що адміністративні делікти у митній сфері урегульовані не тільки Митним кодексом України. Главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення [11] та кореспондуючими нормами Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [12] урегульовано юридичний склад адміністративних

правопорушень, пов'язаних з корупцією. Стосовно інших видів проваджень – дисциплінарного провадження та провадження за скаргами громадян в діяльності митних органів – доцільно вказати про необхідність здійснення додаткового дослідження процесуального характеру норм, якими урегульовано відповідні відносини.

Висновок. Отже, адміністративно-юрисдикційними провадженнями в діяльності митних органів доцільно назвати сукупність дій, здійснюваних митними органами (їх посадовими особами) або за їх участі, урегульованих процесуальними нормами адміністративного права щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів у митній сфері, здійснення провадження у справах про порушення митних правил, провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

До видів адміністративно-юрисдикційних провадження в діяльності митних органів доцільно віднести: 1) позовне провадження в адміністративних судах (у широкому значенні терміну «позовне провадження» як порядок вирішення справи по суті, враховуючи процесуальну форму звернення до адміністративного суду – позовна заява); 2) адміністративно-деліктне провадження (провадження у справах про порушення митних правил; провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені посадовими особами митних органів).

Література

1. Правова доктрина України: у 5 т. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2013. 864 с.
2. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / под общ. ред. проф. Скакун О.Ф. Х.: Эспада, 2007. 488 с.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI. Офіційний вісник України, 2010, № 55/1, ст. 1900.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Т. 1. Загальна частина. Редкол. В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юридична думка, 2007. 592 с.
5. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2016, № 30, ст. 542.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Офіційний вісник України, 2005, № 32, ст. 1918 (зі змінами).
7. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина: підручник / С.В. Ківалов, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий. Одеса: Фенікс, 2014. 342 с.
8. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

9. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Наукова думка, 2007. 586 с.

10. Калюта А.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2007. 18 с.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122 (зі змінами).

12. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. ст. 2056.

Анотація

Коробенко С. В. Поняття та види адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності митних органів. – Стаття.

Стаття присвячена обґрунтуванню поняття та визначенню видів адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності митних органів. Констатовано існування різниці у наукових підходах щодо визначення сутності категорії «адміністративна юрисдикція». Запропоновано покласти в основу визначення поняття адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності митних органів універсальне розуміння категорії «юрисдикція» із врахуванням предмету її застосування та процесуальної форми реалізації. Обґрунтовано поняття «адміністративно-юрисдикційне провадження в діяльності митних органів». Визначені види таких проваджень: позовне провадження та адміністративно-деліктне провадження.

Ключові слова: митні органи, юрисдикція, адміністративна юрисдикція, адміністративно-юрисдикційне провадження, позовне провадження в адміністративних судах, адміністративно-деліктне провадження.

Аннотация

Коробенко С. В. Понятие и виды административно-юрисдикционных производств в деятельности таможенных органов. – Статья.

Статья посвящена обоснованию понятия и определению видов административно-юрисдикционных производств в деятельности таможенных органов. Констатировано существование разницы в научных подходах к определению сущности категории «административная юрисдикция». Предложено положить в основу определения понятия административно-юрисдикционного производства в деятельности таможенных органов универсальное понимание категории «юрисдикция» с учетом предмета ее применения и процессуальной формы реализации. Обосновано понятие «административно-юрисдикционного производства в деятельности таможенных органов». Определены виды таких производств: исковое производство и административно-деликтное производства.

Ключевые слова: таможенные органы, юрисдикция, административная юрисдикция, административно-юрисдикционного производства, исковое производство в административных судах, административно-деликтное производства.

Summary

Korobenko S. V. Concepts and types of administrative and jurisdictional proceedings in the activities of customs authorities. – Article.

The article is focused on the substantiation of the concept and definition of the types of administrative and jurisdictional proceedings in the activities of customs authorities. The existence of the difference within scientific approaches to defining the essence of the category of “administrative jurisdiction” has been stated. Universal understanding of the category of “jurisdiction” taking into account the subject matter of its application and the

procedural form of implementation has been offered to be the basis of the definition of the concept of administrative and jurisdictional proceedings in the activities of customs authorities. The concept of “administrative and jurisdictional proceedings in the activities of customs authorities” has been substantiated. The author has determined the types of such proceedings: action proceedings, administrative and tort proceedings.

Key words: customs authorities, jurisdiction, administrative jurisdiction, administrative and jurisdictional proceedings, action proceedings in administrative courts, administrative and tort proceedings.