

3. Бакаева О.Ю. Таможенное право России [Текст]: учебник / О.Ю. Бакаева, Г.В. Матвиенко; отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юристь, 2003. – 427 с.
4. Прокопенко В.В. Понятие и особенности таможенных правоотношений [Текст] / В.В. Прокопенко // Митна справа. – № 4. – 2007. – С. 8–13.
5. Настюк В.Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної прав: дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук [Текст]: 12.00.07 / Настюк Василь Якович; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2005. – 430 с.
6. Настюк В.Я. Про типологію митних правовідносин [Текст] / В.Я. Настюк // Митна справа. – 2006. – № 4. – С. 3–6.
7. Коломoeць Т.О. Митне право як складник системи новітнього публічного права України [Текст] / Т.О. Коломoeць, Г.С. Журавльова // Митна справа. – № 2. – 2006. – С. 39–42.
8. Додин Е.В. Возникновение и развитие таможенного законодательства в современной Украине [Текст] / Е.В. Додин // Митна справа. – № 2. – 2009. – С. 17–26.
9. Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М: Вольтерс Клувер, 2007. – 688 с.
10. Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України (нова редакція) за номером 8130 зареєстрований у 18.02.2011 року у Верховній раді України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
11. Мазур А.В. Основний кодифікований акт у галузі митної справи (пошук нормативно-правової моделі) / [Текст] / А.В. Мазур // Митна справа. – № 6. – 2010. – С. 32–38.
12. Про проект Концепції реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей”: Рішення Колегії ДМСУ від 29.10.2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.customs.gov.ua](http://www.customs.gov.ua).

УДК 351.94: 351.746.1 (477)

## **НАГЛЯД ПРОКУРАТУРИ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОННОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНИМИ ОРГАНАМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**

Прокопенко В.В., к.ю.н., доцент  
Мудров А.А., здобувач

*Національний університет «Одеська юридична академія»*

Робота присвячена дослідженню прокурорського нагляду за законністю діяльності митних органів. Висвітлюється позиція автора щодо розуміння повноважень митних органів, адміністративних повноважень. Відзначається роль нагляду як засобу забезпечення дотримання законів. Аналізуються правові засади прокурорського нагляду загалом та у відповідній сфері зокрема. Виявлено неузгодженості в нормативному регулюванні, можливі шляхи їх усунення. Наголошується на низькій оперативності та науковому опрацюванню галузевої правотворчості Генеральної прокуратури.

*Ключові слова:* повноваження митних органів; адміністративні повноваження; законність; нагляд; прокурорський нагляд; контрабанда; порушення митних правил; подання; протест.

Прокопенко В.В., Мудров А.А. НАДЗОР ПРОКУРАТУРЫ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина  
Робота посвящена исследованию прокурорского надзора за законностью деятельности таможенных органов. Освещается позиция автора относительно понимания полномочий таможенных органов, административных полномочий. Отмечается роль надзора как средства обеспечения соблюдения законов. Анализируются правовые основания прокурорского надзора вообще и в соответственной

сфере в частности. Выявлены несоответствия в нормативном регулировании, возможные пути их устранения. Обращается внимание на низкую оперативность и научную разработку отраслевого правотворчества Генеральной прокуратуры.

*Ключевые слова:* полномочия таможенных органов; административные полномочия; законность; надзор; прокурорский надзор; контрабанда; нарушение таможенных правил; представление; протест.

Prokopenko V.V., Mudrov A.A. PROSECUTOR SUPERVISION ON LEGALITY OF IMPLEMENTATION OF CUSTOMS ADMINISTRATIVE AUTHORITY / National University of «Odessa Law Academy», Ukraine

Work is devoted to research of public prosecutor's supervision of legality activity of customs authorities. The author's position of the concerning understanding of powers of customs authorities, administrative powers is covered. The supervision role as means of provision of laws' observance is noted. Legal foundations of public prosecutor's supervision in general and in respective sphere in particular are analyzed. Discrepancies in normative regulation, possible ways of their elimination are revealed. The attention to low efficiency and scientific development of branch law-making of the State Office of Public Prosecutor is paid.

*Key words:* powers of customs authorities; administrative powers; legality; supervision; public prosecutor's supervision; contraband; customs offence; representation; the protest.

Нагляд прокуратури є важливим засобом забезпечення дотримання законності реалізації митними органами адміністративних повноважень. Неналежне його здійснення має наслідком ріст порушень у діяльності посадових осіб, що безпосередньо загрожує правам і свободам громадян. Прорахунки в нормативно-правових актах можуть призвести до упущення важливих напрямків нагляду або протилежних крайнощів: безпідставного втручання до оперативної діяльності піднаглядних, що не менш шкідливо. Тому праці в даній сфері матимуть як теоретичне, так і практичне значення, сприятимуть виробленню обґрунтованих пропозицій для внесення змін до наявного нормативного масиву.

Вивченням проблем забезпечення законності діяльності органів державного управління, ролі та особливостей нагляду займалися такі вчені-адміністративісти, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков та ін.; питання прокурорського нагляду та його специфіки в окремих сферах розробляли: М.І. Копетюк, В.В. Кулаков, О.В. Мельник, Т.Є. Мироненко, О.Р. Михайленко, В.В. Шемчук, Я.М. Толочко та ін. Фахівці в галузі митного права, зокрема: Л.М. Давиденко, Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, І.П. Жилка, О.М. Тараненко досліджували різні сторони прокурорського нагляду за діяльністю митних органів. Водночас, залишаються неопрацьованими деякі протиріччя правового регулювання цього напрямку. Тому метою роботи є розкриття наявних недоліків, змістовних та термінологічних помилок, осмислення існуючих наукових підходів задля удосконалення відповідної діяльності.

Дослідження нагляду прокуратури за законністю реалізації митними органами адміністративних повноважень варто розпочати із визначення повноважень. При цьому ми виходимо з дефініції, закріпленої в Концепції адміністративної реформи в Україні: «повноваження органу виконавчої влади – закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в т.ч. обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані юрисдикційні обов'язки)» [1], уточнюючи її щодо сфери застосування та розширюючи в частині відповідальності, котра виникає не лише у зв'язку з активними діями і не завжди потребує наявності наслідків. Таким чином, під повноваженнями митного органу розуміємо закріплені за ним в установленому законодавством порядку права і обов'язки по здійсненню митної справи, а також обов'язки нести відповідальність за невиконання або неналежне виконання повноважень. Для адекватного сприйняття необхідно додати, що повноваження часто закріплюються як перелік прав органу або посадової особи, які співіснують із загальним обов'язком (перед особою, суспільством і державою [2, 166]) їх належної реалізації при виявленні фактичних та юридичних підстав, для виконання поставлених завдань. У ст.22 Митного кодексу (далі – МК) України від 11 липня 2002 року [3] закріплено права митної варти, у п.4 Положення про Департамент митних платежів Державної митної служби України [4] – перелік прав департаменту, але їх потрібно сприймати саме як повноваження, оскільки існує обов'язок реалізації закріплених правомочностей у разі виникнення передбачених юридичних фактів. Згідно з позицією Ткач Г.Й., формулювання «орган має право вирішити» вказує на сферу адміністративного розсуду [5, 264]. Повноваження, які відносяться до даної сфери, називаються дискреційними. Вони становлять значну частину правового статусу митних органів і потребують особливої уваги при здійсненні прокурорського нагляду.

Щербина В.І. поділяє повноваження посадових осіб на дві групи: ті, які вони мають разом з іншими трудящими (право на отримання роботи, оплату праці за її кількістю та якістю та ін.),

тобто основні права і обов'язки, і ті, які надаються їм державою у зв'язку із заміщенням конкретної посади в державному органі [6, 69]. На наш погляд, така класифікація більше стосується правового статусу державних службовців [7, 149-150], ніж їх повноважень, адже приведені в першій групі приклади важко віднести до останніх. Тому потрібно розрізнити права (обов'язки) службовця, що не пов'язані з реалізацією завдань і функцій держави та такі, що з цим пов'язані. Лише останні можуть бути названі повноваженнями, тільки щодо їх реалізації можливий нагляд.

Визначившись із змістом родового поняття, звернімо увагу на сутність «адміністративних повноважень». В юридичній літературі це словосполучення зазвичай використовується для позначення управлінської складової діяльності. Адміністративними називаються повноваженнями голови суду та його заступника (наприклад: ч.2 ст.24, ст.25 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [8]), для відмежування їх від тих, що безпосередньо пов'язані із здійсненням судочинства. Коломоєць Т.О. виділяє в Прем'єр-міністра повноваження адміністративного, представницького та політичного характеру [9, 35-36]. Зьолка В.Л., розмежовуючи військово-політичні, власне воєнні та військово-адміністративні повноваження Кабінету Міністрів України [10, 11-13], під останніми розглядає ті, за допомогою яких уряд реалізує свою розпорядчу функцію в сфері оборони.

Діяльності зазначених суб'єктів властиві принципово різні напрями. Постає питання: чи характерно це для митних органів? На наш погляд – ні, оскільки їх функціонування загалом спрямоване на здійснення митної справи. Тому, видається, що всі повноваження митних органів необхідно розглядати як адміністративні. При цьому спеціалісти в галузі митного права не ототожнюють їх з «управлінськими повноваженнями», відносячи до останніх ті з них, що належать керівникам (органів, структурних підрозділів) і втілюються у внутрішніх відносинах [6, 69-70].

Реалізація митними органами та їх посадовими особами своїх повноважень носить владний характер і може безпосередньо стосуватися прав, обов'язків та інтересів осіб; тому вона повинна відбуватися при точному, суворому, неухильному дотриманні чинних правових актів. Це відповідає змісту законності [11, 227], яка в діяльності державного апарату, на думку Колпакова В.К. та Кузьменко О.В., виявляється наступним: 1) всі рішення, що приймаються державним органом, мають відповідати чинному законодавству; 2) рішення, що приймаються державним органом, мають не виходити за межі повноважень цього органу, тобто вони можуть прийматися тільки з питань, що віднесені до його компетенції; 3) усі рішення державних органів приймаються в такому порядку і таких формах, які відповідають нормативним приписам; 4) взаємовідносини державних органів з недержавними структурами, громадянами та їх об'єднаннями, а також іншими громадськими формуваннями (органи самоорганізації населення) здійснюються в межах взаємних прав та обов'язків, які визначені на законних підставах [12, 523]. Для досягнення зазначеного стану існує система засобів забезпечення законності, яка традиційно включає три складові: здійснення нагляду, проведення контролю, розгляд звернень громадян; хоча виділяються [5, 350] і інші (захист прав в порядку адміністративного судочинства, притягнення до відповідальності). Нас цікавить перший.

У літературі під наглядом розуміється здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності [12, 532]. Для відмежування досліджуваного засобу від близького за змістом контролю, необхідно відзначити, що йому властива організаційна непередпорядкованість піднаглядних об'єктів [13, 77] та відсутність втручання до їх оперативної діяльності (зазвичай застосовується лише опосередкований вплив). Це відмінна ознака нагляду, що, за умов лібералізації державного управління та пріоритету прав людини, надає йому перевагу. Марченкова С.О. вказує, що переорієнтація діяльності правоохоронних органів з контролюючої на наглядову значно зменшить їх безпідставні втручання в приватне життя та господарську діяльність фізичних чи юридичних осіб [14, 257].

Тараненко О.М. називає такі засоби забезпечення законності діяльності митних органів: 1) контроль (загальнодержавний, внутрівідомчий, судовий, громадський); 2) право на звернення; 3) прокурорський нагляд [15, 26-27]. Як бачимо, автор вважає, що функція нагляду за діяльністю досліджуваної вертикалі виконавчої влади належить лише одній державній структурі. Видається, що можливі і деякі види адміністративного нагляду відносно митних

органів (пожежний, санітарно-епідеміологічний, за дотриманням законодавства про працю), хоча основним, звичайно, є прокурорський. Вести мову про прокурорський контроль [16, 360], на наш погляд, немає підстав.

Відповідно до ст.121 Конституції України, прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [17]. Із зазначених функцій лише третя стосується реалізації адміністративних повноважень митними органами, що відбувається при провадженні ними дізнання в справах про контрабанду. Однак забезпечення прокуратурою законності діяльності митних органів має значно більше напрямків, що обумовлено збереженням у національній правовій системі так званого «загального» нагляду. Він передбачений у п.9 Перехідних положень Конституції, згідно з яким, прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Розглядуване положення було як тимчасове. Однак через п'ятнадцять років після прийняття Основного Закону воно продовжує діяти і поки що не передбачається законотворчості в даному напрямку. 10 вересня 2008 року Конституційний Суд України (далі – КСУ) звернув увагу Верховної Ради на необхідність законодавчої реалізації положень пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України [18], але це не відіграло значної ролі. Відзначимо, що Законом України «Про внесення змін до Конституції України» [19] статтю 121 було доповнено пунктом 5, яким на прокуратуру покладался нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Проаналізувавши дану функцію, можна відзначити, що вона співвідноситься з передбаченою в п.9 Перехідних положень як частина і ціле: тут закріплений нагляд за додержанням органами публічної влади законів з питань прав і свобод людини, а там – за додержанням і застосуванням законів загалом. Таким чином, до 30 вересня 2010 року (дата визнання Закону «Про внесення змін до Конституції України» неконституційним) значна частина обсягу загального нагляду прокуратури була закріплена як постійна функція. Враховуючи це, можна оцінити сутність звернення КСУ у 2008 році. Воно відображало необхідність припинення іншої функції, закріпленої в п.9 Перехідних положень (попереднього слідства), а не загального нагляду. Подальшу долю останнього, перш за все, повинні обумовлювати українські реалії та історичні передумови, а не зарубіжні доктрини [20, 145-147]. Прокуратурою напрацьований значний досвід, вона має необхідне (незалежне) становище в системі державної влади, що дозволяє реалізовувати нагляд за додержанням і застосуванням законів. Розвиток і удосконалення є кращою альтернативою, ніж відмова від досягнутого.

Ми встановили конституційні підстави нагляду прокуратури за діяльністю митних органів. Він стосується не лише випадків провадження по справах про контрабанду, а й виконання законів при реалізації митної справи в цілому. Загальні засади нагляду прокуратури передбачені Законом України «Про прокуратуру» [21]. Його організація та проведення відносно митних органів деталізується нормативно-правовими актами Генеральної прокуратури. Основним серед них є Наказ Генерального прокурора № 4/4гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами Державної митної служби та Державної прикордонної служби України» від 8 червня 2006 року (далі – Наказ № 4/4г) [22]. Йому передували: Наказ Генпрокурора № 4 «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів Службою безпеки, органами охорони державного і митного кордонів України» від 5 квітня 2000 року [23] та аналогічний за назвою наказ від 4 квітня 1992 року [24]. Однак вони не визнавалися такими, що втратили чинність, під час прийняття кожного наступного. Не дивлячись на це, спеціалісти в галузі прокурорського нагляду [25, 43] не враховують їх, розглядаючи відповідні проблеми; і на офіційному сайті Генеральної прокуратури серед галузевих передбачених тільки Наказ № 4/4г [26]. Існує позиція, що із введенням у законну силу нового акта державного управління (нормативного або індивідуального), автоматично припиняє свою силу акт з того самого питання, виданий раніше, хоча б у новому і не містилася

вказівка на його припинення [27, 12]. Ми більше підтримуємо тих вчених, які темпоральні колізії вирішують згідно правила: «пізніше виданий нормативно-правовий акт скасовує попередній у всьому тому, в чому він з ним розходиться» [11, 180]. При цьому можуть бути випадки, коли формально продовжують зберігати юридичну силу норми, що є фактично замінені пізніше прийнятими [28, 223]; якщо точніше, то зберігають чинність акти, норми яких скасовані.

Виходячи із вказаного, відзначимо, що проведення нагляду прокуратури за додержанням законності реалізації повноважень митними органами регулюється трьома основними наказами Генерального прокурора: 2006, 2000, 1992 років. Положення останніх з них діють у частині, у якій вони не протирічають нормам першого. Хоча наказ 1992 року застарів, він становить інтерес як ретроспективна основа наступних. Наказ 2000 року містить деякі важливі положення, що повинні бути враховані.

Розглянемо, з яких питань проводиться нагляд за діяльністю митних органів. Згідно з п.3 Наказу № 4/4г, їх три:

1) Додержання законності при прийманні, реєстрації та вирішенні заяв і повідомлень про вчинену або ту, що готується, контрабанду; при порушенні кримінальних справ, провадженні дізнання митними органами.

Даний напрям більш детально регламентується Наказом Генерального прокурора «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» [29]. Виходячи з нього, прокурори (від заступників Генерального до міст і районів) повинні забезпечувати при провадженні дізнання, зокрема і в справах про контрабанду: безумовне реагування на виявлені порушення закону; своєчасне поновлення порушених прав і законних інтересів учасників кримінального процесу; вжиття вичерпних заходів щодо забезпечення відшкодування завданих злочинами збитків; усунення причин та умов, які сприяли вчиненню злочину. Ці дії повинні бути саме забезпечені, а не здійснені прокуратурою, адже нагляд, як наголошувалося, не передбачає безпосереднього втручання в оперативну діяльність органу. Одночасно, у даній сфері варто враховувати і вимоги Кримінально-процесуального кодексу України. Наприклад: згідно зі ст.23 та ч.1 ст.23-1 обов'язок виявити причини та умови злочину і внести подання про вжиття заходів для їх усунення має орган дізнання, слідчий, прокурор. Таким чином, останній не лише забезпечує (в процесі нагляду), а й сам вчиняє необхідні дії.

2) Законність провадження в адміністративних справах про порушення митних правил (далі – ПМП).

Наказом Генпрокурора 1992 року передбачався нагляд за правильним застосуванням законів лише при розгляді заяв, повідомлень і матеріалів про скоєні ПМП. Таким чином, діяльність по розгляду заяв про порушення, що готуються, формально залишалась упущеною. У наступних наказах нагляд був поширений загалом на: «провадження в адміністративних справах про порушення митних правил». При цьому, згідно із ст.356 МК України, провадження в справі про ПМП включає в себе виконання процесуальних дій (у кодексі помилково здійснено посилання на їх перелік до ст.378, замість ст.375), розгляд справи та винесення постанови. Тобто, відповідно до наказів 2000 і 2006 років, діяльність по розгляді заяв до часу складання протоколу про ПМП (перша процесуальна дія – порушення справи) не підлягає нагляду, адже не відноситься до провадження. Тому діючою в зрозумілій частині має розглядатись норма наказу 1992 року. З іншого боку, можна більш широко трактувати зміст провадження. Наприклад, Нижникова В.В. називає однією із його стадій митне розслідування [30, 29], котре згідно з п.3.1. Методичних рекомендацій щодо провадження в справах про порушення митних правил включає проведення митним органом перевірки обставин, що можуть бути приводом і підставою для порушення справи про порушення митних правил [31].

3) Відповідність законам актів органів Державної митної служби, що стосуються провадження в справах про порушення митних правил та дізнання. Аналогічне положення також передбачене в п.4.1. наказу Генпрокурора 2000 року. При цьому до поняття актів наукою відносяться як нормативно-правові, так і індивідуально-правові. У якому значенні воно вжито тут? Нагляд за правозастосовчими актами фактично входить до складу попередніх напрямків, тому його окреме виділення було б зайвим. Таким чином, логічно розглядати даний вектор як

такий, що стосується нормативно-правових актів. Жилка І.П. пропонує розширити галузевий наказ, встановивши обов'язки прокурора здійснювати нагляд за відповідністю закону змісту нормативних актів ДМСУ, якими регламентуються процедурні питання організації протидії ПМП [32, 14]. З цієї думки можна вивести два важливі погляди:

- 1) автор визнає, що прокуратура здійснює нагляд за законністю не лише індивідуально-правових актів;
- 2) потребує розширення перелік піднаглядних нормативних актів: не тільки ті, які регулюють провадження в справах про ПМП, а й протидію таким правопорушенням.

Вищезазначене підтверджується загальними правилами діяльності прокуратури. Згідно з ч.1 ст.19 Закону України «Про прокуратуру», серед предмета нагляду за додержанням і застосуванням законів є відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам. Ця норма теж оминає відзначення конкретного виду. Черв'якова О.Б. вважає, що «першочерговим обов'язком прокурорів є своєчасне виявлення та опротестування незаконних нормативно-правових актів, оскільки їх дія одночасно поширюється на широке коло осіб» [33, 43]. З іншого боку, відсутня практика виконання даних положень щодо митних органів.

Сутність відповідного напрямку потребує уточнення в Наказі № 4/4г, а в разі однозначного закріплення повноважень перевіряти не індивідуальні акти – їх реального втілення.

Пунктом 2 наказу 2000 року передбачено ще одне питання нагляду: додержання і правильне застосування законів при адміністративному затриманні і затриманні в порядку ст.106 КПК; хоча воно може вирішуватися і в межах попередніх. Тут доцільно звернути увагу на рішення КСУ від 11 жовтня 2011 року, яким визнано неконституційними положення ч.5 ст.263 Кодексу про адміністративні правопорушення (далі – КпАП), згідно з яким: «строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення порушника для складання протоколу, а особи, яка була в стані сп'яніння – з часу її витвердження» [34]. Обґрунтовано це тим, що невизначеність відносно часу доставлення та моменту витвердження може призвести до певних зловживань з боку уповноважених органів; результат – обмеження права особи на свободу триватиме більше, ніж це передбачено законом. При цьому, залишено поза увагою ч.4 ст.374 МК від 11 липня 2002 р., яка аналогічним чином визначає порядок обчислення строку адміністративного затримання, що здійснюється митними органами. Більше того, відповідна норма без змін відтворена в ч.4 ст.527 нової редакції МК, передбаченої проектом Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України» [35], прийнятого 3 листопада та відправленого на підпис Президента 6 грудня 2011 року. Якщо в подальшому митне законодавство буде узгоджене з позицією КСУ, то потребуватиме вирішення інша проблема: з якого моменту здійснювати обчислення? Виходячи з позиції Суду, ним має бути первинне обмеження права на свободу (в т.ч. і сп'янілої особи), тобто – початок доставлення. Немоżliвість чіткого визначення та відсутність документального закріплення створить ускладнення для практики та потенційно містить не менше місця для зловживань. Нагляд і контроль за суб'єктами владних повноважень у даному разі був би кращим способом забезпечення прав людини.

Варто звернути увагу на розмежування компетенції між різними органами і підрозділами прокуратури. Безпосереднє здійснення наглядових повноважень за діяльністю центрального апарату Державної митної служби покладено на Управління нагляду за додержанням законів органами Служби безпеки, Державної митної служби та Державної прикордонної служби України Головного управління нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, Генеральної прокуратури України. Крім того, дане управління проводить організаційно-методичне керівництво та контроль за діяльністю підпорядкованих прокурорів із зазначених питань. Прокурори обласного рівня здійснюють безпосередній нагляд за додержанням законів митними органами, які розміщені на відповідній території, та своїм розпорядженням розмежують між підпорядкованими прокурорами нагляд за окремими підрозділами. Згідно з п.6.1. Наказу № 4/4г вони також повинні забезпечувати додержання законів регіональними та спеціалізованими митницями. А районні, міські, міжрайонні прокурори виконують наглядові функції на підставі повноважень, закріплених вищезазначеними розпорядженнями.

Трофімов С.А. відстоює необхідність передання повноважень щодо нагляду за митними органами, при провадженні митних процедур на морському транспорті, транспортним прокуратурам [36, 126-127]. На його думку, розкриття фактів порушень «співробітникам неспеціалізованих прокуратур не під силу, оскільки вони не обізнані ні в характері, ні в порядку, ні в механізмах функціонування морського транспорту, а на вивчення цього піде не один рік». Основне, щоб перевіряючий був обізнаний щодо питань, з яких проводиться перевірка (розгляд і вирішення заяв та повідомлень про контрабанду, порушення кримінальних справ, провадження дізнання і у справах про ПМП, ...), які загалом однаково врегульовані. Особливості митних процедур на окремих видах транспорту не значно змінюють піднаглядні види діяльності, тому ми не можемо погодитись із науковцем.

Наступним аспектом є участь прокурорів у розгляді справ про ПМП. Згідно з п.7.2. Наказу № 4/4г від 8 червня 2006 року, вони в кожному окремому випадку самостійно визначаються щодо необхідності цього. Одночасно, закріплені ситуації, коли участь є обов'язковою, а саме, якщо предметами порушення є:

- 1) товари, вилучені або обмежені у вільному обігу на території України;
- 2) валютні цінності на суму, що перевищує розмір, допустимий для переміщення через митний кордон без письмового декларування згідно з встановленими Національним банком України вимогами;
- 3) товари, вартість яких у сто і більше разів перевищує розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Згідно з п.5 підрозділу 2 Перехідних положень Податкового кодексу України, неоподатковуваний мінімум доходів громадян становить 17 гривень [37]. Натомість у наказі залишилося посилання на Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб», який втратив чинність 1 січня 2011 року; хоча останнє внесення змін в Наказ № 4/4г було 18 березня 2011 року.

Обов'язковою повинна бути участь прокурора при розгляді зазначених справ як судом, так і митним органом, оскільки відсутнє посилання на один із них. У п.2.1. Наказу Генпрокурора 2000 року встановлювалася необхідність «забезпечити участь прокурорів при розгляді судами адміністративних справ про порушення митних правил», яка тлумачилася як обов'язок [30, 164]. Як бачимо, змінився критерій: з виду лідируючого суб'єкта, на характер товару, що є предметом правопорушення.

Повноваження щодо участі в розгляді закріплені за районними, міськими, міжрайонними прокурорами та прокурорами міст із районним поділом. Останні безпосередньо реалізують нагляд стосовно митниць, розташованих у таких населених пунктах.

Важливе значення має систематичність у діяльності органів прокуратури по забезпеченню законності. У п.3.2. Наказу № 4/4г закріплено вимогу щомісячно проводити перевірки, спрямовані на виявлення прихованих від обліку злочинів про контрабанду та фактів порушень митних правил, у підрозділах, що проводять митний контроль та митне оформлення, нарахування та стягнення митних платежів. Тут вказано дещо звужену мету, адже існує потреба встановлення також випадків штучного завищення показників. Відповідне положення передбачалося в п.3.3. Наказу Генпрокурора від 2000 року, який у даній частині необхідно використовувати. Крім того, інший галузевий наказ [29], зобов'язує щомісячно перевіряти повноту реєстрації, законність розгляду та вирішення заяв і повідомлень про злочини (контрабанду). Потрібно закріпити одночасність проведення зазначених заходів, щоб уникнути додаткових перешкод у функціонування митних органів.

Законом України «Про прокуратуру» (ст.ст.21-24) передбачені такі основні акти прокурорського реагування: протест, припис, подання, постанова. У Митному кодексі (ч.8 ст.393, ч.1 і 4 ст.394 та ін.) зазначається, що прокурор вносить подання на постанову в справі про ПМП, якщо вона не відповідає вимогам законності. Це не узгоджується з нормами КпАП (ч.4 ст.288, ст.290 та ін.), які встановлюють, що оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення здійснюється за допомогою протесту. Виходячи із сутності двох документів, можемо зробити висновок, що підхід, зазначений у КпАП, є більш вірним. Подання вноситься з метою усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють; а протест зазвичай приноситься на акт, що суперечить закону. Протириччя

неодноразово відмічалось дослідниками [38, с. 10-11, 30, 164], що було враховано проектом нової редакції МК (глава 73), де зазначається протест. Щодо Наказу № 4/4г, то в п.9 йде мова про внесення прокурорами подань та протестів на постанови в справах про ПМП. Подібне формулювання є взагалі неприйнятним. Подання (про усунення порушень, причин та умов, що їм сприяли), як і припис (про усунення очевидних порушень закону), у справах про ПМП можливе, але воно не стосуватиметься постанови.

Загалом галузеві накази Генеральної прокуратури щодо нагляду за реалізацією повноважень митними органами мають низький рівень правотворчої техніки. Доцільно було б забезпечити участь фахівців із питань митної справи при їх розробці, що дозволить уникнути термінологічних неточностей, двозначних формулювань. Наприклад, пунктом 1 Наказу № 4/4г закріплений обов'язок забезпечити прокурорський нагляд за додержанням законів «при здійсненні митної справи в Україні, боротьби з контрабандою, іншими правопорушеннями митних правил ...». До цього формулювання можна зробити два зауваження:

1) Митна справа, згідно з ч.1 ст.3 МК (ч.1 ст.4 проекту нової редакції) включає боротьбу з контрабандою та ПМП. Тому вказівка після цілого на частину є зайвою.

2) Заслугує критики вжите словосполучення «правопорушення митних правил». Правознавці використовують поняття «митні правопорушення», яким охоплюються такі делікти, як злочини у сфері митної справи та порушення митних правил [39, 7]. Саме в такому значенні застосовано нетрадиційне висловлювання, не дивлячись на його вимовну схожість із ПМП. Адже контрабанда введена до його обсягу разом з іншими видами.

Вагоме значення прокурорського нагляду за реалізацією адміністративних повноважень митними органами не зменшує ролі інших засобів забезпечення законності. Давиденко Л.М. називає одним із найбільш ефективних внутрішній контроль, який має деякі переваги: є найбільш оперативним; дає можливість отримувати постійну інформацію про реальний стан забезпечення прав і свобод у найкоротший термін; є найбільш наближеним до проблем, які виникають у процесі здійсненні митних процедур; дозволяє значно прискорити реакцію на порушення, негайно застосувати заходи по виправленню ситуації; вимагає мінімальних витрат коштів на його проведення [40, 107-108]. Нагляд прокуратури повинен не підміняти внутрішній контроль, а доповнювати його. Тому підвищення ефективності та об'єктивності відомчих засобів також залишається актуальним.

Можливе подальше дослідження проблем забезпечення дотримання законів при реалізації адміністративних повноважень митними органами. Наприклад, внесення до Наказу № 4/4г функції нагляду з питань запобігання і протидії корупції, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [41].

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Електронна система «Нормативні акти України».
2. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. на здобуття наук. ступ. док. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Д.В. Приймаченко; Академія митної служби України. – Дніпропетровськ, 2007. – 477 с.
3. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
4. Про затвердження Положення про Департамент митних платежів Державної митної служби України: Наказ Державної митної служби України від 25 червня 2011 р. № 547 // Електронна система «Нормативні акти України».
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
6. Митне право України: навч. посібник / За заг. ред.. В.В. Ченцова та Д.В. Приймаченка / Вид. 2. – К.: Істина, 2008. – 328 с.

7. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні: підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса: Фенікс, 2009. – 688 с.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 10 липня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.
9. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т.О. – Київ: «Істина», 2010. – 480 с.
10. Зьолка В.Л. Повноваження Кабінету міністрів України у сфері оборони: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.Л. Зьолка. – К., 2004. – 19 с.
11. Оборотов Ю.М. Теорія держави і права. Державний іспит / Ю.М. Оборотов, Н.М. Крестовська, А.Ф. Крижанівський, Л.Г. Матвєєва. – Харків: Одіссей, 2010. – 256 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
13. Ківалов С.В. Адміністративне право України: навчальний посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – 5-е вид., перероб. і доп. – Одеса: Фенікс, 2011. – 400 с.
14. Марченкова С.О. Межі адміністративно-правового статусу прокурора в Україні / С.О. Марченкова // Митна справа. – 2011. – № 2. – Ч. 2. – С. 255-259.
15. Тараненко О.М. Забезпечення законності в діяльності митних органів: дис. на здобуття наук. ступ. кан. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.М. Тараненко; Одеський юридичний інститут Харківського національного університету внутрішніх справ. – Одеса, 2006. – 203 с.
16. Коваленко А.А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика / А.А. Коваленко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.
17. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
18. Рішення Конституційного Суду України від 10 вересня 2008 року № 15-рп/2008 (справа про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 71. – Ст. 2396.
19. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2222-15>
20. Михайленко О.Р. Прокуратура України: підручник / О.Р. Михайленко. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 336 с.
21. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
22. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами Державної митної служби та Державної прикордонної служби України: Наказ Генерального прокурора України від 08.06.2006 р. № 4/4г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)
23. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів Службою безпеки, органами охорони державного і митного кордонів України: Наказ Генерального прокурора України від 05.04.2000 р. № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=%76%30%30%30%34%39%30%30%2D%30%30>
24. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів Службою безпеки та органами охорони державного і митного кордонів України: Наказ Генерального прокурора України від 04.04.1992 р. № 10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=%76%30%30%31%30%39%30%30%2D%39%32>

25. Мрихин О.М. Аналіз сучасного стану законності в діяльності митних органів одеського регіону за результатами прокурорського нагляду / О.М. Мрихин // Митна справа (Митний комплект): Митні правила. – 2011. – № 2. – С. 42-48.
26. Галузеві накази Генерального прокурора України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)
27. Правове забезпечення державного управління і державної служби: навч.-метод. посіб. / Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; Упор.: Н.М. Мужикова, С.О. Межений. – Чернігів: ЦППК, 2009. – 79 с
28. Кельман М.С. Теорія права: навч. посібник / М.С. Кельман. – Тернопіль: «Поліграфіст», 1998. – 382 с.
29. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство: Наказ Генерального прокурора України від 19.09.2005 № 4 гн. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)
30. Ніжнікова В.В. Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів провадження в справах про порушення митних правил: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.В. Ніжнікова; Національний університет Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2008. – 211 с.
31. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо провадження у справах про порушення митних правил: Наказ Державної митної служби України від 30.12.2004 р. № 936. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.8442.0>
32. Жилка І.П. Прокурорський нагляд за правоохоронною діяльністю митних органів України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / І.П. Жилка; Одеська нац. юридична академія. – О.: Одеська нац. юридична академія, 2009. – 17 с.
33. Прокурорський нагляд в Україні: підручник [для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів] / І.Є. Марочкін, П.М. Каркач, Ю.М. Грошевой та ін.; за ред. проф. І.Є. Марочкіна, П.М. Каркача. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2006. – 240 с.
34. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2009. – 312 с.
35. Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=40331](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40331)
36. Трофімов С.А. Організаційно-правові засади здійснення митних процедур на морському транспорті: дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / С.А. Трофімов; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2008. – 181 с.
37. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Т. 1. – Ст. 3248.
38. Соколенко О.Л. Організаційно-правові питання забезпечення законності в діяльності митних органів України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О.Л. Соколенко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2004. – 17 с.
39. Прокопенко В.В. Відповідальність за порушення митних правил: навч.-метод. посіб. / В.В. Прокопенко // Одеськ. національн. юрид. академія. – О.: Фенікс, 2007. – 28 с. – (Сер.: навч.-метод. посібники).
40. Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец.

12.00.07 / Л.М. Давиденко; Академія митної служби України. – Дніпропетровськ, 2007. – 195 с.

41. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/page2>

УДК 342.924: 346.9

## **ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ**

Рябченко О.П., д.ю.н., професор

*Національний університет Державної податкової служби України*

Стаття присвячена обґрунтуванню наукового підходу щодо визначення правової природи адміністративно-господарських санкцій. Доведено недоцільність встановлення однозначної належності відносин у сфері діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо їх застосування до адміністративно-правових відносин. Вказано на необхідність подальшого опрацювання ключових категорій адміністративного права, насамперед, пріоритетність категорії «організація» над категорією «управління».

*Ключові слова: адміністративно-господарські санкції, адміністративне право, управління, організація.*

Рябченко Е.П. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНО-ХОЗЯЙСТВЕННЫХ САНКЦИЙ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ / Национальный университет Государственной налоговой службы Украины, Украина

Статья посвящена обоснованию научного подхода относительно определения правовой природы административно-хозяйственных санкций. Доказана нецелесообразность установления однозначной принадлежности отношений в сфере деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, относительно их приложения к административно-правовым отношениям. Указано на необходимость последующей проработки ключевых категорий административного права, в первую очередь, приоритетность категории «организация» над категорией «управления».

*Ключевые слова: административно-хозяйственные санкции, административное право, управление, организация.*

Ryabchenko E.P. LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE APPROVALS: SOME PROBLEM QUESTIONS OF DETERMINATION / National university of Government tax service of Ukraine, Ukraine

The article is devoted the ground of scientific approach in relation to determination of legal nature of administrative approvals. Pointlessness of establishment of synonymous belonging of relations is well-proven in the field of activity of public authorities, organs of local self-government, in relation to their appendix to the administrativ-legal relations. It is indicated on the necessity of the subsequent working of key categories of administrative law, above all things, priority of category «organization» above the category of «management».

*Key words: administrative approvals, administrative law, management, organization.*

Необхідність посилення законодавчих гарантій законності діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування визначає потребу теоретико-правового аналізу найбільш складних питань, які стосуються підстав і порядку застосування заходів примусового впливу щодо порушників загальнообов'язкових правил, адже відповідні процедури безпосередньо стосуються обмежень прав, свобод, а тому мають застосовуватись тільки в спосіб, встановлений правовою нормою. Зміст і характер окремих суспільних відносин є комплексним, а, звідси – виникає проблема встановлення способу правового впливу, вибору тих правових засобів, за допомогою яких можливе найбільш ефективно вирішення конфліктної ситуації. Більше того, інколи правові конфлікти виникають у зв'язку з наявністю недоліків врегулювання нормами чинного законодавства суміжних або пов'язаних одне з одним, проте різних за характером, змістом, предметом правового регулювання суспільних відносин.

Вказане безпосередньо стосується сфери господарської діяльності, відносини у межах якої мають комплексний характер, а тому мають і можуть бути врегульовані нормами багатьох галузей права. Найбільш конфліктна ситуація виникає, коли предмет врегулювання стосується