

УДК 347.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.2.49>

ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

Гречанюк Р.В.,
*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та судочинства
Західноукраїнського національного університету
ORCID: 0009-0001-5102-3718*

Гречанюк С.К.,
*доктор юридичних наук, професор,
ректор Пенітенціарної академії України
ORCID: 0000-0003-2000-9523*

Гречанюк Р.В., Гречанюк С.К. Здійснення адміністративної процедури у контексті забезпечення дотримання митних правил.

У статті досліджено питання здійснення адміністративної процедури, яка застосовується у випадках порушення митних правил. Автор аналізує чинне законодавство України та міжнародний досвід регулювання адміністративних процедур, а також погляди українських науковців на зміст адміністративної процедури.

Охарактеризовано ознаки адміністративної процедури як однієї із форм публічного адміністрування. Обґрунтовано, що категорія «адміністративний орган» є функціональною і залежить від конкретних повноважень і функцій, які реалізує цей орган. Визначено яку саме діяльність адміністративних органів необхідно відносити до функцій публічної адміністрації.

Автор дійшов висновку, що відносини митних органів, в межах здійснення функцій публічної адміністрації, з приватними особами є предметом регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру». А діяльність митних органів, щодо забезпечення дотримання митних правил є адміністративною процедурою, що реалізується з метою виконання митними органами своїх інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень.

Такий вид адміністративної процедури є втручальним та виникає з ініціативи адміністративного органу. Підставами для початку відповідної адміністративної процедури є безпосереднє виявлення посадовими особами митного органу порушення митних правил, або отримання інформації про таке порушення. В цьому випадку адміністративна процедура виступає, перш за все, інструментом захисту публічних інтересів, зокрема економічних інтересів держави.

У статті зроблено наголос на тому, що постанова, яка виноситься митним органом за результатами розгляду справи про порушення митних правил є адміністративним актом, який повинен відповідати вимогам визначеним законом.

Автором обґрунтована необхідність дотримання принципів адміністративної процедури при розгляді та вирішенні адміністративних справ щодо порушення митних правил. Оскільки порушення цих принципів має наслідком визнання адміністративного акта недійсним. Наголошено на необхідності гармонізації положень Митного Кодексу України з нормами Закону України «Про адміністративну процедуру».

Ключові слова: адміністративна процедура, митні правила, порушення митних правил, митні органи, адміністративне провадження, принципи адміністративної процедури, адміністративна справа, адміністративний орган.

Hrechaniuk R.V., Hrechaniuk S.K. Implementation of administrative procedure in the context of ensuring compliance with customs rules.

The article examines the issue of implementation of the administrative procedure, which is used in cases of violation of customs rules. The author analyzes the current legislation of Ukraine and the

international experience of regulating administrative procedures, as well as the views of Ukrainian scientists on the content of the administrative procedure.

Features of the administrative procedure as one of the forms of public administration are characterized. It is substantiated that the category “administrative body” is functional and depends on the specific powers and functions that this body implements. It is determined which activities of administrative bodies must be attributed to the functions of public administration.

The author came to the conclusion that the relations of customs authorities, within the framework of the performance of public administration functions, with private individuals are the subject of regulation of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”. And the activity of the customs authorities in ensuring compliance with the customs rules is an administrative procedure implemented in order to fulfill the inspection (control, supervisory) powers of the customs authorities.

This type of administrative procedure is internal and is related to the initiative of the administrative body. The grounds for initiating the relevant administrative procedure are the direct detection by customs officials of a violation of customs rules, or receipt of information about such a violation. In this case, the administrative procedure acts, first of all, as an instrument for protecting public interests, in particular the economic interests of the state.

The article emphasizes that the resolution issued by the customs authority based on the results of considering a case of violation of customs rules is an administrative act that must meet the requirements specified by law.

The author substantiates the need to adhere to the principles of administrative procedure when considering and resolving administrative cases regarding violations of customs rules. Since violation of these principles results in the recognition of the administrative act as invalid. The need to harmonize the provisions of the Customs Code of Ukraine with the norms of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” is emphasized.

Key words: administrative procedure, customs rules, violation of customs rules, customs authorities, administrative proceedings, principles of administrative procedure, administrative case, administrative authority.

Постановка проблеми. Сучасний європейський вектор розвитку українського суспільства та стан державотворення в Україні вимагають гармонізації національного законодавства з нормами Європейського Союзу, а також впровадження кращих європейських стандартів та концепцій. Визначальною ознакою демократичних країн є спрямованість їх законодавства на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з головних моделей врядування, що забезпечує розумний баланс між публічним та приватним інтересом, а також неупереджене, чесне вирішення справи та прийняття справедливих рішень щодо приватних осіб є концепція доброго адміністрування.

Право на добре адміністрування є фундаментальним правом особи, гарантоване Хартією основних прав Європейського Союзу, а також закріплене і в низці документів м'якого права Європейського Союзу, зокрема в рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи. В Україні правове регулювання відносин держави з приватними особами базується, насамперед, на конституційному принципі, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Однією з важливих гарантій реалізації прав і свобод людини та виконання їх обов'язків є чітка регламентація процедурного аспекту відносин приватної особи з органами публічної адміністрації та впровадження концепції доброго адміністрування, яка закріплює принципи цих відносин та визначає правила здійснення загальної адміністративної процедури.

В Україні рамковим законодавчим актом, що регулює відносини адміністративних органів з приватними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ та закріплює принципи і стандарти доброго адміністрування є Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП).

Стан опрацювання проблеми. Питанням, пов'язаними із дослідженням змісту адміністративних процедур в різних сферах суспільних відносин, присвячено ряд наукових праць таких науковців, як: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, І.В. Бойко, Т.О. Гуржія, Н.Ю. Задіраки, О.Т. Зими, Т.О. Карабін, Д.А. Козачук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка,

О.В. Кузьменко, О.С. Лагоди, Д.М. Лук'янця, Д.В. Лученка, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, Д.В. Приймаченка, О.М. Соловйової, С.Г. Стеценка, В.П. Тимошука, О.К. Туркової, А.А. Шарая, А.М. Школика та інших.

Мета дослідження. Головною метою наукової статті є аналіз та дослідження реалізації адміністративної процедури у сфері забезпечення дотримання митних правил в контексті Закону України «Про адміністративну процедуру».

Вклад основного матеріалу. Ефективний розгляд та вирішення адміністративних справ у дусі демократичної та правової держави з метою забезпечення закону є важливим критерієм захисту прав особи та формування довіри до держави та її інституцій. Процеси інтеграції України у світовий економічний простір та розвиток міжнародних торгових відносин вимагають формування якісного рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності адміністративних органів у сфері митних відносин та впровадження найкращих міжнародних стандартів їх взаємодії з приватними особами.

Розгляд та вирішення митними органами адміністративних справ неупереджено та справедливо і в розумні строки сприятиме підвищенню прозорості економіки країни та виведенню системи митних платежів на новий рівень. Особливо важливим для захисту економічних інтересів держави є чітка регламентація здійснення адміністративної процедури у контексті забезпечення дотримання митних правил та накладення адміністративних стягнень на осіб, які вчинили їх порушення.

Слово «процедура» вживається в різних науках. Якщо ми простежимо його етимологію, то виявимо, що воно походить від французького дієслова «procéder» і латинського «procedo», які означають просуватися або рухатися. (*Barnes, J. (2017)*) під процедурою розуміє процес здійснення суб'єктами правовідносин юридично важливих дій – сукупність дій, що становлять юридичний процес [1, с. 310]. Також в науковій літературі досить активно відбувалися дослідження щодо сутності адміністративної процедури та її змісту. Зокрема, професор О.В. Кузьменко визначає адміністративну процедуру як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [2, с. 142]. В.П. Тимошук також пропонує визначати адміністративну процедуру як встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних конкретних справ [3, с. 24].

Законодавець, враховуючи теоретико-правові напрацювання українських та зарубіжних вчених, закріпив зміст категорії «адміністративна процедура» – як визначений законом порядок розгляду та вирішення справи що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом [4].

Основними ознаками адміністративної процедури дослідники визнають: по-перше, її ідеальний (еталонний) характер, тому що процедура – це попередньо визначена модель дій, застосування якої в реальному житті забезпечує досягнення необхідного результату; по-друге, юридичну силу адміністративної процедури, оскільки норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені в законі, як і основні; нарешті, обмеженість адміністративної процедури рамками регулятивного впливу процедурних норм [5, с. 13]

Виходячи із законодавчого закріплення змісту адміністративної процедури, можна визначити ознаки, що характеризують її як одну із форм публічного адміністрування, зокрема:

1) публічний характер і особливий суб'єктний склад – адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, має безпосередній зв'язок з діяльністю органів публічної адміністрації та здійснюється з використанням відповідних повноважень з урахуванням суспільних інтересів;

2) характер регулювання – адміністративна процедура виражається через адміністративно-правові норми у сфері регулювання дій уповноважених органів і посадових осіб;

3) особлива сфера дії – рішення у справі стосується правовідносин між адміністративним органами та фізичними чи юридичними особами;

4) спрямованість на прийняття адміністративних актів;

5) застосовується для вирішення конкретних адміністративних справ;

6) має основним своїм призначенням ефективну реалізацію прав приватних осіб та унеможливлення їх порушення;

7) тягне за собою настання правових наслідків, тобто реалізація процедурних правил зумовлює формування прав та обов'язків осіб, які знаходяться поза системою органів публічного адміністрування;

8) має, як правило, безспірний характер, завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні адміністративні справи.

Адміністративним органом як суб'єктом здійснення адміністративної процедури в розумінні ЗАП є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також інші суб'єкти, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації [4]. Однак необхідно враховувати, що категорія «адміністративний орган» є функціональною і залежить від конкретних повноважень і функцій, які реалізує цей орган. Відповідно органи публічної адміністрації уповноважені здійснювати адміністративні провадження лише в межах виконання функцій публічної адміністрації.

Законодавець у п. 11 ч. 1 ст. 2 ЗАП визначив, яку саме діяльність адміністративних органів необхідно відносити до функцій публічної адміністрації, а саме: надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу. Тобто, у випадку, коли органи виконавчої влади або місцевого самоврядування виконують певні політичні або нормотворчі функції, вони не є адміністративними органами в розумінні ЗАП, а їх діяльність відбувається в межах інших форм, відмінних від адміністративної процедури.

Зміст понять «адміністративна послуга» та «державний нагляд (контроль)» розкривається у відповідних законах. Зокрема державний нагляд (контроль) визначено законодавцем як діяльність уповноважених законом органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства [6].

Таким чином, аналізуючи сферу митних відносин, можемо дійти висновку, що відносини митних органів, в межах здійснення функцій публічної адміністрації, з приватними особами є предметом регулювання ЗАП. В цьому випадку саме митні органи та їх посадові особи виступають адміністративним органом, а фізичні та юридичні особи – учасниками адміністративного провадження. Відповідно розгляд та вирішення митними органами адміністративної справи щодо приватних осіб необхідно здійснювати в межах адміністративної процедури.

В контексті здійснення нашого дослідження пропонуємо детальніше зупинитися на функції митних органів щодо здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності. В межах реалізації цієї функції митні органи зобов'язані здійснювати контроль за дотриманням митних правил.

Відповідно до Митного кодексу України порушення митних правил є адміністративним правопорушенням за які передбачена адміністративна відповідальність. Суб'єктами адміністративної відповідальності за порушення митних правил можуть бути як фізичні, так і юридичні особи [7]. Таким чином, розгляд митним органом справи про притягнення особи, яка вчинила порушення митних правил, до адміністративної відповідальності є адміністративною процедурою.

Такий вид адміністративної процедури є втручальним та виникає з ініціативи адміністративного органу. Відповідна норма передбачена п. 2 ч. 1 ст. 36 ЗАП, згідно з якою адміністративне провадження може розпочинатися за ініціативою адміністративного органу, у тому числі у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження.

Закон деталізував і підстави для початку адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу. Відповідно до принципів законності та офіційності, такими підставами є: 1) виконання адміністративним органом його повноважень, визначених законом; 2) настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта; 3) порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявлене адміністративним органом [4].

Посадові особи митних органів мають право складати протоколи про порушення митних правил, що є моментом початку адміністративного провадження стосовно осіб, які вчинили ці порушення. Підставами для початку відповідної адміністративної процедури є безпосереднє виявлення посадовими особами митного органу порушення митних правил; або отримання інформації про таке порушення.

В цьому випадку адміністративна процедура виступає не лише інструментом захисту приватних інтересів особи від зловживань з боку органів публічної адміністрації, а й законодавчо за-

кріплюється її спрямованість на захист і гарантування публічних інтересів, зокрема економічних інтересів держави.

За результатами розгляду справи про порушення митних правил митний орган, що розглядає справу, виносить одну з таких постанов:

- 1) про проведення додаткової перевірки;
- 2) про накладення адміністративного стягнення;
- 3) про закриття провадження у справі.

Відповідна постанова митного органу є адміністративним актом, який повинен відповідати певним вимогам, визначеним законом. Зокрема, у документах Ради Європи, Європейської комісії та Європейського суду з прав людини під терміном «адміністративний акт» розуміється будь-який індивідуальний захід або рішення: а) який прийнято під час здійснення публічної влади; б) який має характер прямої дії та правомірно або неправомірно торкається прав, свобод та інтересів приватних осіб; в) який не є актом, що виконується під час здійснення судових функцій [8, с. 31]. В свою чергу, ЗАП визначає адміністративний акт як рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) [4]. Виходячи зі змісту цієї категорії, можна визначити ключові ознаки адміністративного акта, зокрема:

- 1) індивідуальність;
- 2) прийняття адміністративним органом;
- 3) односторонність, тобто прийняття адміністративного акта адміністративним органом самостійно, без волевиявлення іншої сторони;
- 4) зовнішня дія адміністративного акта, тобто прямий його вплив на права та обов'язки приватних осіб.

Діяльність адміністративних органів, щодо розгляду і вирішення адміністративної справи, повинна відповідати принципам адміністративної процедури, чіткий перелік яких визначено у ч. 1. ст. 4, а саме: верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівність перед законом; обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту. Адже саме принципи адміністративної процедури є важливим інструментом гарантування прав особи і захисту її від адміністративного розсуду і зловживань зі сторони адміністративних органів, а також вирішення правових колізій.

Враховуючи протиправну природу порушень митних правил, можемо дійти висновку, що за результатами розгляду такого провадження, у більшості випадків, адміністративним органом приймаються негативні адміністративні акти, постанови про накладення адміністративного стягнення. Негативним (обтяжуючим) визнається адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи.

Важливою вимогою та новелою ЗАП є норма, що зобов'язує адміністративний орган обґрунтовувати негативні адміністративні акти. Відповідна вимога походить зі змісту принципу обґрунтованості. Цей принцип є одним із ключових для адміністративної процедури та доброго адміністрування. Адже на практиці, недотримання принципу обґрунтованості та відсутність мотивувальної частини в адміністративному акті, для якого вона є обов'язковою, є автоматичною підставою для скасування акта у разі його оскарження. Також варто враховувати, що адміністративний акт, який є позитивним для однієї особи, може бути негативним для іншої, зокрема для заінтересованих осіб, і в такому випадку також повинен містити мотивувальну частину.

Також митним органам необхідно враховувати, що у разі прийняття негативного адміністративного акта необхідно забезпечити право особи бути заслуханою, тобто надати можливість особі, в тому числі, і заінтересованим особам, висловлювати свою позицію у справі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес такої особи.

Також принципи адміністративної процедури поширюються на адміністративну діяльність адміністративних органів, що не вимагає прийняття адміністративних актів. В контексті забезпечення дотримання митних правил, варто дослідити можливість укладення мирової угоди між

особою, яка вчинила порушення митних правил, за відсутності в її діях ознак кримінального правопорушення, та митним органом, посадова особа якого здійснює провадження у справі. Сама мирова угода є адміністративним договором. Така правова форма публічного адміністрування не є предметом ЗАП, однак на практиці укладенню адміністративного договору переважно передус адміністративний акт. Наприклад, особа, яка вчинила порушення митних правил, звертається до керівника митного органу із заявою довільної форми з проханням про припинення справи про це порушення митних правил шляхом компромісу. В свою чергу митний орган приймає рішення про можливість чи неможливість припинення справи про порушення митних правил шляхом укладення мирової угоди.

Висновки. Підсумовуючи, варто зазначити, що діяльність митних органів, щодо забезпечення дотримання митних правил у порядку здійснення ними інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень є адміністративною процедурою. Тому необхідно враховувати, що належне вирішення адміністративної справи та притягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення митних правил неможливе без врахування і дотримання усіх принципів адміністративної процедури. Адже порушення хоча б одного із них, призводить до порушення інших і має наслідком визнання адміністративного акта, в даному випадку постанови митного органу, недійсним.

З метою ефективного та правильного розгляду і вирішення справ щодо порушення митних правил необхідно гармонізувати положення Митного Кодексу України з нормами Закону України «Про адміністративну процедуру».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Barnes, J. 2017. Three generations of administrative procedures. In: S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, B. Emerson (Eds.), *Comparative Administrative Law*, 302–318. Edward Elgar Publishing.
2. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. К.: Атіка, 2007. 416 с.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник Тимошук В.П. К.: Факт, 2003. 496 с.
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n69> (дата звернення 14.02.2025 р.).
5. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.
6. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (дата звернення: 14.02.2025).
7. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 14.02.2025).
8. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.; за заг. ред. Тимошука В.П. Київ, 2023. 545 с.