

8. Суворкін В.А. Ефективність законотворчої діяльності в боротьбі з митними правопорушеннями / В.А. Суворкін // Митна справа. – №4. – 2008. – С. 3-8.

УДК 351.713

Прокопенко В.В.,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры морского и таможенного права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИЯХ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Статья посвящена изучению понятия и содержания одного из направлений деятельности таможенных органов Приднестровской Молдавской Республики, а именно производству по делам о нарушениях таможенных правил. Акцентируется внимание на том, что производство по делам о нарушениях таможенных правил является разновидностью производства по делам об административных правонарушениях, хотя анализ норм Кодекса Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях и Таможенного кодекса Приднестровской Молдавской Республики не позволяет так утверждать. Предлагается внести соответствующие изменения в Таможенный кодекс Приднестровской Молдавской Республики.

Ключевые слова: производство по делам о нарушениях таможенных правил, производство по делам об административных правонарушениях, таможенное расследование, рассмотрение дела, исполнение постановления таможенного органа.

Стаття присвячена вивченню поняття і змісту одного з напрямків діяльності митних органів Придністровської Молдавської Республіки, а саме провадженню у справах про

порушення митних правил. Акцентується увага на тому, що провадження у справах про порушення митних правил є різновидом провадження у справах про адміністративні правопорушення, хоча аналіз норм Кодексу Придністровської Молдавської Республіки про адміністративні правопорушення та Митного кодексу Придністровської Молдавської Республіки не дозволяє так стверджувати. Пропонується внести відповідні зміни до Митного кодексу Придністровської Молдавської Республіки.

Ключові слова: провадження у справах про порушення митних правил, провадження у справах про адміністративні правопорушення, митне розслідування, розгляд справи, виконання постанови митного органу.

The article is devoted to the study of the concept and the content of one of the activities of customs authorities Pridnestrovian Moldavian Republic, notably of the proceedings in the case of violation of customs regulations. Attention is focused on the fact that the proceedings in the case of violation of customs regulations are a kind of administrative violations proceedings, although analysis of the norms of the Code of Pridnestrovian Moldavian Republic on Administrative Offences and Customs Code of the Pridnestrovian Moldavian Republic can not confirm that. It is proposed to amend the Customs Code of the Pridnestrovian Moldavian Republic.

Keywords: proceedings in the cases of violation of customs regulations, administrative offenses proceedings, case investigation, enforcement of the customs authority.

Постановка проблеми. С сентября 1990 года на юго-востоке Европы была провозглашена Приднестровская Молдавская Республика – до сих пор не признанное мировым сообществом государство, со своим административно-территориальным делением, экономикой, вооруженными силами и, конечно, законодательством, регулирующим все сферы общественных отношений. Не являются исключением отношения, связанные с перемещением товаров, транспортных средств, физических и юридических лиц через таможенную

границу Приднестровской Молдавской Республики (далее – ПМР).

Таможенные органы во всем мире являются одним из базовых институтов экономики государств. В Приднестровье им также принадлежит важнейшая роль в деле обеспечения экономических интересов республики, регулировании внешнеторгового оборота, осуществлении правоохранительной и фискальной функций.

20 марта 2013 года в административном здании Государственного таможенного комитета Приднестровской Молдавской Республики (далее – ГТК ПМР) состоялась Коллегия, посвященная подведению итогов работы службы в 2012 году, в ходе которой был дан полный анализ деятельности как всей службы в целом, так и каждой из таможен, являющихся структурными подразделениями ГТК. В работе Коллегии приняли участие Президент ПМР Евгений Шевчук, руководители таможен, управлений и отделов, представители личного состава структурных подразделений.

Как свидетельствует статистика, в 2012 году должностными лицами таможни было составлено 1340 протоколов о нарушении таможенных правил, взыскано в бюджет республики 500 000 долларов США в виде штрафных санкций. Большая часть нарушений связана с незаконным перемещением товаров в крупных объемах, недекларированием или недостоверным декларированием, а также с перемещением товаров помимо таможенного контроля [4].

Необходимость усиления борьбы с нарушениями установленных правил в сфере таможенной деятельности, повышение значения и роли административной ответственности в этом процессе обуславливает актуальность и важность исследования круга вопросов, связанных с практической деятельностью таможенных органов ПМР в отношении реализации норм производства по делам о нарушении таможенных правил.

Анализ исследований данной проблемы. Ряд теоретических и практических аспектов реализации этого направления деятельности таможенными органами исследовали

Е.В. Додин, Ю.Н. Демин, С.В. Кивалов, Т.А. Коломоец, Т.В. Корнева, А.В. Мазур, Д.В. Приймаченко, С.В. Продайко, А.П. Федотов. Однако их работы, публикации посвящены исключительно анализу действующего украинского законодательства и правоохранительной деятельности таможенных органов Украины, и, конечно, работа таможен ПМР в этом направлении осталась вне поля интересов ученых. Именно поэтому **целью данной статьи** является определение понятия и содержания производства по делам о нарушениях таможенных правил по законодательству ПМР.

Изложение основного материала. Одной из обязанностей таможенных органов ПМР при осуществлении правоохранительной деятельности в соответствии со ст. 295 Таможенного кодекса ПМР (далее – ТК ПМР) является осуществление производства по делам об административных правонарушениях в сфере таможенного дела (нарушениях таможенных правил) [14]. Однако понятие «производство по делам о нарушениях таможенных правил» в этом кодексе так и не раскрыто. Возможно, в Кодексе ПМР об административных правонарушениях содержится понятие «производство по делам об административных правонарушениях»? К сожалению, анализ норм Кодекса ПМР об административных правонарушениях позволяет констатировать ту же ситуацию, что и в ТК ПМР: в обоих кодексах понятие «производство по делам об административных правонарушениях» и, соответственно, «производство по делам о нарушениях таможенных правил» не содержится.

В соответствии со ст. 232 Кодекса ПМР об административных правонарушениях, «задачами производства по делам об административных правонарушениях являются своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законодательством, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, предупреждение правонарушений, укрепление законности» [5].

Анализ данной статьи позволяет прийти к выводу, что производство включает в себя возбуждение и выяснение обстоятельств дела, его рассмотрение и обеспечение исполнения вынесенного постановления. Иными словами, производство по делам об административных правонарушениях включает в себя: возбуждение дела и проведение ряда процессуальных действий, необходимых для всестороннего, полного и объективного разрешения дела; рассмотрение дела и вынесение постановления по нему; исполнение вынесенного постановления.

Раздел 4 Кодекса ПМР об административных правонарушениях имеет название «Производство по делам об административных правонарушениях», в который законодатель включил следующие главы:

17 «Основные положения», ст.ст. 232-240;

18 «Протокол об административном правонарушении», ст.ст. 241-245;

19 «Административное задержание, досмотр вещей, изъятие вещей и документов», ст.ст. 246-253;

20 «Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении», ст.ст. 254-261;

21 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях», ст.ст. 262-272;

22 «Обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении», ст.ст. 273-283.

Раздел же 5 Кодекса ПМР об административных правонарушениях посвящен исполнению постановлений о наложении административных взысканий. Непонятно, чем руководствовался законодатель, выделяя в отдельный раздел исполнение постановлений. Ведь одной из задач производства в соответствии со ст. 232 Кодекса ПМР об административных правонарушениях и есть обеспечение исполнения постановлений (возможно, это объясняется особой ролью этой стадии производства). Тем не менее, логичнее было бы поместить статьи, посвященные исполнению постановлений о наложении административных взысканий, в разделе 4

«Производство по делам об административных правонарушениях».

Также необходимо обратить внимание на главу 22 «Обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении», которая расположена в разделе, посвященном производству. Действительно, постановление органа исполнительной власти может быть обжаловано либо опротестовано прокурором, однако в каждом конкретном производстве обжалование или опротестование может присутствовать, а может и не присутствовать. Именно поэтому стадия обжалования либо опротестования носит факультативный характер.

Таким образом, анализ норм Кодекса ПМР об административных правонарушениях позволяет выделить следующие стадии производства:

- 1) возбуждение дела и проведение процессуальных действий по нему;
- 2) рассмотрение дела об административном правонарушении;
- 3) обжалование, опротестование постановлений;
- 4) исполнение постановлений о наложении взысканий.

Теперь обратимся к ч. 1 ст. 379 ТК ПМР, в которой сказано «производство по делам о нарушениях таможенных правил и их рассмотрение проводятся должностными лицами таможенных органов ПМР в соответствии с ТК ПМР, а в части, не урегулированной им, в соответствии с законодательством ПМР об административных правонарушениях» [14].

Раздел XII ТК ПМР носит название «Нарушения таможенных правил и ответственность за эти нарушения. Производство по делам о нарушениях таможенных правил и их рассмотрение». Обращаем внимание на разграничение законодателем «производства» от «рассмотрения». И вот тут возникает вопрос: почему законодатель в содержание понятия «производство по делу о нарушении таможенных правил» вкладывает совершенно иной смысл, чем в содержание понятия «производство по делу об административном правонарушении», хотя первое является лишь разновидностью второго (например,

как производство по делам о нарушениях правил дорожного движения)?

Анализ норм ТК ПМР позволяет прийти к выводу, что законодатель под производством по делу о нарушении таможенных правил понимает исключительно выявление нарушения таможенных правил и его фиксацию (именно с этого момента и начинается производство), проведения необходимых процессуальных действий по данному делу и заканчивается передачей материалов дела на рассмотрение.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 379 ТК ПМР, дело о нарушении таможенных правил считается заведенным, а производство по нему начатым с момента составления протокола о нарушении таможенных правил или административном задержании физического лица или должностного лица, привлекаемого к ответственности за нарушение таможенных правил [14].

В соответствии с ч. 1 ст. 382 ТК ПМР, производство по делу о нарушении таможенных правил должно быть закончено не позднее, чем в месячный срок с момента заведения дела [14]. В соответствии с ч. 1 ст. 451 ТК ПМР дело о нарушении таможенных правил, совершенном физическим лицом, рассматривается в пятнадцатидневный срок, дело о нарушении таможенных правил, совершенном должностным лицом или иными лицами, – в месячный срок со дня получения правомочным должностным лицом таможенного органа ПМР материалов, необходимых для разрешения дела [14] (установлены сроки как для производства, так и для рассмотрения).

А в соответствии со ст. 446 ТК ПМР, «должностное лицо таможенного органа ПМР, в производстве которого находится дело о нарушении таможенных правил, по окончании производства по делу передает материалы дела начальнику этого органа или его заместителю...» [14] для рассмотрения.

Все вышеприведенные статьи ТК ПМР свидетельствуют о некорректном толковании содержания понятия «производство» в таможенном законодательстве ПМР по сравнению с административным законодательством.

Какова же ситуация в регламентировании этого вопроса в смежных государствах и некоторых государствах СНГ?

Анализ норм ТК Республики Молдова позволяет констатировать отсутствие законодательного закрепления понятия «производство по делам о нарушениях таможенных правил», а также сделать вывод об отнесении к производству лишь возбуждение дела о нарушении таможенных правил и проведение процессуальных действий по нему. Кроме того, раздел X ТК Республики Молдова также называется «Нарушения таможенных правил и ответственность за их совершение. Производство по делам о нарушениях таможенных правил и их рассмотрение» [15].

В соответствии с ч. 1 ст. 374 Кодекса Республики Молдова о правонарушениях, «производство о правонарушениях представляет собой совокупность норм настоящего кодекса, регламентирующих процедуру рассмотрения дел о правонарушениях» [6], то есть только рассмотрение дела? Однако часть 2 этой статьи свидетельствует о том, что «производством о правонарушениях является осуществляемая уполномоченным органом при участии сторон и других наделенных правами и обязанностями лиц деятельность, имеющая целью установление правонарушения, рассмотрение и разрешение дела о правонарушении, выявление причин и условий, способствовавших совершению правонарушения». Таким образом, в соответствии с Кодексом Республики Молдова о правонарушениях в содержание понятия «производство» включены и установление нарушения, и его рассмотрение, в отличие от ТК Республики Молдова.

Совершенно иная ситуация в законодательстве Украины. В ТК Украины хотя понятие «производство по делам о нарушениях таможенных правил» и не содержится, однако содержание этого понятия законодатель раскрывает. В соответствии с ч. 2 ст. 486 ТК Украины, «производство по делу о нарушении таможенных правил включает в себя выполнение процессуальных действий, рассмотрение дела, вынесение постановления и его пересмотр в связи с обжалованием (опротестованием)» [17]. Следует отметить, что и украинский

законодатель не четко «выписал» содержание «производства...», так как в вышеприведенную статью не включено исполнение постановления о наложении взыскания.

В 2007 году в Душанбе Беларусь, Казахстаном и Россией подписан Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза, который впоследствии трансформировался в ЕврАзЭС. С лета 2010 года на всей таможенной территории Таможенного союза действует Таможенный кодекс ЕврАзЭС. В соответствии с ч. 3 ст. 7 Таможенного кодекса Таможенного союза ЕврАзЭС, таможенные органы государств-членов Таможенного союза ведут административный процесс (осуществляют производство) по делам об административных правонарушениях и привлекают лиц к административной ответственности в соответствии с законодательством государств-членов Таможенного союза [16].

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О Таможенном регулировании в Российской Федерации», таможенные органы обладают правом привлекать лиц к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях [11].

В соответствии со ст. 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений [9].

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации, используется понятие «производство...» (само определение отсутствует), в содержание которого входит «выяснение обстоятельств..., рассмотрение..., обеспечение исполнения...».

В административном законодательстве Республики Беларусь вообще такой термин не предусмотрен, хотя в соответствии со ст. 315 ТК Республики Беларусь правом

таможенных органов является осуществление производства по делам об административных правонарушениях [13].

В Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях используется понятие «административный процесс», под которым понимается установленный порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении [12].

Анализ норм вышеназванного кодекса позволяет прийти к выводу, что в «порядок деятельности... по делу об административном правонарушении» входит и возбуждение дела, и проведение процессуальных действий, рассмотрение дела и вынесение постановления по нему, обжалование постановлений, исполнение постановлений.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Кодекса Республики Казахстан о таможенном деле в Республике Казахстан, таможенные органы ведут административный процесс (осуществляют производство) по делам об административных правонарушениях и привлекают лиц к административной ответственности в соответствии с Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях [8].

В соответствии со ст. 577 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, «задачами производства по делам об административных правонарушениях являются своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с настоящим Кодексом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений» [7].

Практически идентичная норма с нормой Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, то есть хоть и определение понятия «производство...» отсутствует, однако его содержание изложено (выяснение обстоятельств, рассмотрение, обеспечение исполнения).

В теории административного права принято считать, что производство по делам об административных правонарушениях состоит из ряда стадий. Например, Битяк Ю.П. считает, что

административное производство состоит из четырех стадий: 1) возбуждение дела об административном правонарушении, 2) рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесения по делу постановления; 3) обжалование (или опротестование) постановления по делу об административном правонарушении, 4) исполнение постановления о наложении административного взыскания [1, с. 202]. Группа авторов под руководством Бахраха Д.Н. выделяет следующие стадии производства по делам об административных правонарушениях: 1) возбуждение дела (административное расследование); 2) рассмотрение дела; 3) пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, а также 4) исполнение постановлений [3, с. 726]. Этой же позиции придерживается другая группа российских ученых [10, с. 223].

По мнению Кивалова С.В., производство по делам об административных правонарушениях состоит из: 1) возбуждения дела; 2) административного расследования; 3) рассмотрения дела и принятия по нему решения; 4) пересмотра постановления по жалобе или протесту, 5) исполнения постановления по делу [2, с. 272].

Убеждены, что производство по делам о нарушении таможенных правил состоит из трех основных стадий:

таможенное расследование (начинается с момента установления факта нарушения таможенных правил и составления протокола и до передачи дела на рассмотрение);

рассмотрение дела (начинается с момента приема дела к рассмотрению и до вынесения постановления по делу);

исполнение постановления таможенного органа о наложении взыскания.

Может быть еще одна стадия, которая носит факультативный характер, – это обжалование постановлений по делам о нарушении таможенных правил или опротестование.

Подводя **итог** вышеизложенному, отмечаем отсутствие в национальном законодательстве Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан понятия «производство по делам о нарушениях таможенных правил». Данное понятие используется в национальном законодательстве

України, Молдови, Придністровської Молдавської Республіки, хоча і не раскрыто.

Не претендую на універсальність пропонуваного поняття, все ж полагам, що виробництво по справах про порушення митних правил є самостійним видом виробництва по справах про адміністративні правопорушення і представляє собою систему процесуальних норм, визначають порядок, умови, форми і методи діяльності уповноважених органів влади (митних органів, судів, виконавчої служби), пов'язану з залученням до адміністративної відповідальності осіб, винних в скоєнні митних правопорушень.

Крім того, раніше приведені статті ТК ПМР свідчать про некоректне і неоднозначне трактування поняття «виробництво...» в митному законодавстві ПМР порівняно з адміністративним законодавством. Якщо звернути увагу на строки прийняття ТК ПМР (2000 рік) і Кодексу ПМР про адміністративні правопорушення (2002 рік), то раніше був прийнятий ТК ПМР і, звичайно, законодавцю необхідно було внести зміни в ТК ПМР з вступом в законну силу Кодексу ПМР про адміністративні правопорушення. К сожалению, цього не було зроблено і не зроблено до сих пор. Саме тому вважаємо необхідним внести відповідні зміни в ТК ПМР стосовно єдиного трактування змісту поняття «виробництво по справі про порушення митних правил», яке є різновидом виробництва по справі про адміністративні правопорушення.

Література:

1. Адміністративне право України / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
2. Адміністративне право України: Учебник / Під загальною ред. С.В. Кивалова. – Х.: «Одиссей», 2004. – 880 с.
3. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Адміністративне право: Учебник для вузів. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.

4. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://gov-pmr.org/news/customs/item1061.html>.

5. Кодекс ПМР об административных правонарушениях от 19 июля 2002 г. № 163-3-III. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.justice.idknet.com/web.nsf/767eb8a58ad76a2bc22574d5002acf15/9ae8fa519f640d5ac22575d700317255!OpenDocument>.

6. Кодекс Республики Молдова о правонарушениях: Закон Республики Молдова от 24.10.2008 года. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://zakon.znate.ru/docs/index-13633.html>.

7. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года. Электронный ресурс. Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682&sublink=5770000.

8. Кодекс Республики Казахстан о таможенном деле в Республике Казахстан от 30 июня 2010 года. Электронный ресурс. Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30776062&page=1

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 20 декабря 2001 года. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.lgis.ru/misc/doc/3311/>.

10. Конин Н.М., Журик В.В., Петров М.П. Административное право Российской Федерации / Под ред. д.ю.н., проф. Н.М. Кониной. – М.: Норма, 2005. – 480 с.

11. О Таможенном регулировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 27 ноября 2010 года. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.zakonrf.info/zakon-o-tamozhennom-regulirovanii/>.

12. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 года. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.tamby.info/kodeks/pikoap.htm>.

13. Таможенный кодекс Республики Беларусь от 4 января 2007 года. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.tamby.info/kodeks/t_kodex.htm.

14. Таможенный кодекс ПМР от 2 марта 2000 года № 258-3. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://justice.idknet.com/web.nsf/767eb8a58ad76a2bc22574d5002acf15/427fad9cd935329cc22576be004903a6!OpenDocument>.

15. Таможенный кодекс Республики Молдова от 20.07.2000 года. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=319745&lang=2>.

16. Таможенный кодекс Таможенного союза ЕврАзЭС: Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества на уровне глав государств от 27 ноября 2009 года № 17 (в редакции Протокола от 16.04.2010 года). Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/custom_eaes/112_1.html#p54.

17. Таможенный кодекс Украины от 13 марта 2012 года // Голос України від 21.04.2012. – № 73-74.

УДК 349.41(477)

Сидор В.Д.,

доктор юридичних наук, доцент
кафедри цивільно-правових дисциплін
Чернівецького факультету Національного університету
«Одеська юридична академія»

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Публікація присвячена дослідженню напрямків розвитку земельного законодавства України. Розвиток земельного законодавства України є обов'язковою вимогою нормального функціонування національної правової системи, оскільки умови існування суспільства безперервно змінюються, викликаючи зміни в системі земельних відносин. Для вдосконалення земельного законодавства необхідно поступово реформувати земельні відносини, що дозволить цілеспрямовано і планомірно розвивати земельне законодавство. Встановлено, що удосконалення правової регламентації земельних відносин сприятиме організації ефективного використання і комплексної охорони земель як основного національного багатства.

Ключові слова: земельні відносини, земельне законодавство, правове регулювання, розвиток земельного законодавства, екологізація земельного законодавства, ефективність земельного законодавства, удосконалення земельного законодавства.