

Панфілова О. Є., НУ «ОЮА»

РОЗСЛІДУВАННЯ ФАКТІВ ЗРОСТАННЯ ІМПОРТУ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

Стаття присвячена дослідженню спеціального розслідування, як особливої форми адміністративного провадження, та визначенню його місця у правовій системі України. Автором проводиться аналіз окремих стадій спеціального розслідування згідно Закону України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну».

Актуальність дослідження обумовлена важливістю проблеми правильної детермінації інструментів торговельного захисту. Особливо зараз, на сучасному етапі розвитку митного законодавства та подальшої інтеграції України в світову економіку, коли наша держава зв'язана міжнародними зобов'язаннями, як щодо тарифних та нетарифних бар'єрів, так і щодо значної кількості процедурних аспектів їх застосування. Правильне визначення місця спеціального розслідування у системі адміністративних проваджень дозволить встановити шляхи підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади щодо встановлення фактів та прийняття рішень про застосування спеціальних мит та інших заходів торговельного захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі проблеми інструментів торговельного захисту досліджувалися у роботах Кулишера І. М., Ківалова С. В., Додіна Є. В., Кормича Б. А., Осики С. Г., Покрещука О. О., Капуша І. С., Махинової А. та інших. Однак, поза інтересами вчених залишилося питання щодо приналежності спеціального розслідування фактів зростання імпорту в Україну до адміністративного провадження. Не було висвітлено і питання стадійності даного виду розслідування. Відсутність конкретних положень і обумовило проведення дослідження.

Мета статті – довести, що спеціальне розслідування фактів зростання імпорту в Україну незалежно від країни походження та експорту товару, що заподіює значну шкоду або загрожує заподіянням значної шкоди національному товаровиробнику, за результатами якого можуть застосовуватися спеціальні заходи, є особливим видом адміністративного провадження.

Виклад основних положень. Уже понад півстоліття більшість наукових дискусій виникають з приводу того, які ж саме аспекти

правозастосовної діяльності органів влади слід відносити до розряду адміністративно – процесуальних. На цьому тлі представники різних теоретичних шкіл демонструють майже протилежні підходи до детермінації адміністративного процесу. Одні вчені максимально звужують його рамки, інші – навпаки, максимально їх розширюють. Так, переважна більшість відомих процесуалістів (В. О. Лучин, С. С. Студенікіна, В. М. Горшеньов, С. С. Алексеев та ін.) аргументують точку зору, згідно з якою процесуальна форма притаманна будь-якій (а не тільки правоохоронній) діяльності органів влади із застосування юридичних норм. Вони переконливо доводять, що до переліку завдань юридичного процесу належить не лише розв'язання спорів між учасниками правовідносин, а й вирішення широкого спектра справ неконфліктного («позитивного») характеру. Більше того, у загальному масиві юридичних справ, які підлягають процесуальній регламентації, більшу частину становлять саме управлінські справи. Адже перелік організаційних правовідносин, котрі виникають у сфері управлінської діяльності, є надзвичайно багатогранними та різноманітним [1; 2; 3; 4; 5].

Управлінська концепція адміністративного процесу отримала найбільше визнання у вітчизняній правовій теорії. Її прибічники наполягають на тому, що адміністративний процес не повинен і не може обмежуватись роллю організаційно – правового «регулятора» юридичних конфліктів. На їх думку, подібне розуміння адміністративного процесу не відображає всієї повноти цього явища. Стверджується, що особлива, процесуальна форма, є притаманною усій правозастосовній діяльності органів публічної влади, а не лише її окремим аспектам, які безпосередньо пов'язані із застосуванням заходів примусу. Таким чином, межі функціонування адміністративного процесу, окрім власне юрисдикційної сфери, поширюються на все розмаїття управлінських (неконфліктних) справ. З огляду на свою специфіку, в юридичній літературі окреслений підхід отримав назву «широкого» [6].

Представники концепції широкого розуміння адміністративного процесу (Д. М. Бахрах, Е. В. Додін, В. А. Лорія, А. Е. Луньов, Г. И. Петров, Ю. М. Козлов, В. Д. Сорокін та інші вчені), як правило, ототожнюють процес і процедуру і доводять процес до меж всякого правозастосування. Широке розуміння адміністративного процесу характеризується тим, що до поняття адміністративного процесу включається вся діяльність органів державного управління по застосуванню матеріальних норм, переважно адміністративного права, для розгляду і розв'язання будь-яких індивідуальних адміністративних справ. Слід зазначити, що автори, які дотримуються широкого розуміння адміні-

стративного процесу, визнають наявність в ньому і юрисдикційних проваджень, і проваджень по розгляду індивідуальних управлінських справ, що не носять спірного характеру, проте межі і структура адміністративного процесу визначаються ними неоднаково [7].

Так, в процесі правоохоронної діяльності, здійснюваної посадовими особами митних органів, виникають адміністративно – деліктні правовідносини, що зачіпають інтереси громадян та суб'єктів господарювання, обмежують їх права. Тому необхідно, щоб вказана діяльність здійснювалася в порядку, який забезпечує ефективне і обґрунтоване застосування правових норм, як загального, так і спеціального характеру, які призначені для регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з діяльністю митних органів щодо застосування норм матеріального адміністративного та митного права.

Загальновизнаною є точка зору, відповідно до якої виконавчо – розпорядча діяльність державних органів, в тому числі й митних органів, полягає в розгляді конкретних, юридично значущих питань, у вирішенні індивідуальних справ. З цією метою виникає потреба у реалізації норм матеріального права, застосуванні її припису до конкретної ситуації. В зв'язку з чим вважається, що встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуально – конкретних (адміністративних справ), що виникають у сфері державного управління, спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), і є адміністративним процесом [8; 9].

Ієрархічно систему адміністративного процесу у загальному вигляді можна відобразити так: «адміністративний процес» – «адміністративне провадження» – «провадження з розгляду конкретної адміністративної справи» [6].

Під адміністративним провадженням слід мати на увазі нормативно урегульований порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечують законний та об'єктивний розгляд індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета [10].

Визначальною метою застосування процесуальних форм, в тому числі і адміністративно – процесуальних проваджень, є організація діяльності органів державної влади таким чином, щоб вона була максимально ефективна з точки зору як суспільства, так і кожного окремого громадянина. У сфері митної справи реалізація цієї мети набуває особливого значення. Адже тут у відносини з вітчизняними органами виконавчої влади (митними органами) постійно вступають не лише громадяни України, а й іноземці та іноземні юридичні особи. Яким же чином співвідноситься адміністративний процес з митною справою в Україні [11] ?

Дослідження адміністративного процесу, який застосовується у сфері митної справи, треба розпочати із зазначення, що Митний кодекс містить як матеріальні, так і процесуальні норми. Ще в дев'яностих роках почав запроваджуватись термін «митно – процесуальні норми». При цьому прибічники його застосування визнавали, що митно – процесуальні й адміністративно – правові норми тісно пов'язані між собою, оскільки перші виокремилися з адміністративного права і зберегли багато спільних рис [12].

Ідея виділення митно – процесуальних норм, як окремого виду норм митного права, була розвинута В. Я. Настюком. Він і зазначає, що хоча митно – процесуальні норми не отримали всебічного розвитку, самостійно не систематизовані, не кодифіковані, однак це не стоїть на заваді визнання їх як окремого підвиду правових норм, та чіткого розмежування з матеріальними нормами [13].

Робились навіть спроби запровадити термін «митний процес», за змістом тотожний провадженню у справах про порушення митних правил [14].

Такий підхід є необґрунтованим. Нині немає жодних об'єктивних підстав говорити про існування такого окремого виду юридичного процесу, як митний процес. Правда окремі російські автори, що захищають саме вільні погляди на юридичний процес, стверджують, що крім цивільно – процесуальних, кримінально – процесуальних та адміністративно – процесуальних норм, які об'єднуються у відповідні види юридичних процесів, існують ще й допоміжні процесуальні норми, що входять до інших галузей права і забезпечують реалізацію матеріальних правових норм цих галузей (наприклад, процесуальні норми трудового чи податкового права). Не даючи оцінки таким поглядам, зазначимо, що на думку тих же авторів існування допоміжних процесуальних норм можливе лише в межах окремої галузі права, можливість же виділення митного права в окрему галузь є досить сумнівною. Крім того навіть наявність в межах окремої галузі права допоміжних процесуальних норм не перетворює такі норми автоматично в самостійний вид юридичного процесу. Тому надалі ми говоритимемо саме про адміністративний процес, що застосовується в межах митної справи [11].

Саме тому ми маємо на меті довести, що спеціальне розслідування фактів зростання імпорту в Україну незалежно від країни походження та експорту товару, що заподіює значну шкоду або загрожує заподіянням значної шкоди національному товаровиробнику, за результатами якого можуть застосовуватися спеціальні заходи, є особливим видом адміністративного провадження.

Будь-яке провадження в адміністративних справах складається з ряду окремих операцій. Вивчення таких операцій у різних видах адміністративних проваджень свідчить, принаймні, про чотири ознаки, які притаманні для них.

По-перше, вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій.

По-друге, розташування операцій у цьому ланцюгу має не випадковий характер. Їхня послідовність логічно визначена.

По-третє, різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції.

По-четверте, здійснення тієї або іншої операції у тому або іншому провадженні визначається адміністративно – процесуальними нормами і виступає, як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Ці логічні та послідовно змінювальні одна одну операції прийнято називати стадіями адміністративного провадження [6].

Не викликає сумнівів, що дані ознаки властиві й спеціальному розслідуванню. Так, ми бачимо, що спеціальне розслідування відповідно структуроване: складається з ряду стадій, які мають циклічний характер. Стадії слідує одна за одною, і попередня готує наступну. Так, перше засідання Комісії щодо захисту національного товаровиробника від зростаючого імпорту проводиться тільки після того, як була одержана заява – інформування про факти зростання такого імпорту. А порушення та проведення спеціального розслідування відбувається лише після того, як на засідання Комісії було прийнято відповідне рішення.

Аналіз законодавчих актів дозволяє зробити висновок, що очевидним є і логічність визначення стадій у спеціальному розслідуванні, які нормативно закріплені, як на міжнародному, так і на національному рівнях.

Щодо притаманності різним видам адміністративних проваджень різних за характером і призначенням операції, то специфіка спеціального розслідування полягає у тому, що запроваджується механізм захисту інтересів національно товаровиробника, не залежно від того чи заподіюється шкода національному товаровиробнику, або є наявність лише загрози такого заподіяння.

Четвертою ознакою адміністративного провадження є застосування адміністративно – процесуальної норми. Необхідно відзначити, що митні, митно – процесуальні норми та норми адміністративного права тісно пов'язані. Спільні риси, які притаманні для норм митного та адміністративного права, С. В. Ківалов пояснює тим, що норми

митного права відокремилися від норм адміністративного права. Жодна галузь із 1992 року не розвивалася так швидко. Від цього часу було укладено багато міждержавних угод, Україна приєдналася чи підписала багато міжнародних конвенцій з митних питань [12]. У свою чергу, виокремлено кількісну групу митно – процесуальних актів, які виникли з митних норм. І якщо визнавати окремо інститут митного права, то необхідно визначити норми, які регламентують порядок ведення процесу дещо ширше, ніж це передбачено КпАП України; взаємодії чи взаємодопомози з митних питань з іншими державами світу, дотриманні міжнародних зобов'язань з митних питань. Митно – процесуальні акти можна розглядати окремо, як самостійні правові акти відповідно до адміністративно – процесуальних норм права, та водночас і як такі, що «обслуговують» митну галузь права. Є кілька поглядів щодо визначення митних та митно – процесуальних норм як підгалузі адміністративного права – системи однорідних предметно пов'язаних інститутів деякої галузі права [15]. І оскільки досі не має єдиної точки зору відносно відокремлення митно – процесуальних норм в окрему галузь права, ми не можемо заперечувати їх пряму причетність саме до норм адміністративно – процесуального права.

У структурі кожного окремого провадження можна виділити стадії провадження: відносно відмежовані, виділені в часі й логічно пов'язані сукупності процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами.

До основних стадій провадження, котрі властиві в цілому адміністративно – процесуальній діяльності, належать:

- стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху. Цю стадію можна також назвати стадією порушення адміністративної справи;

- стадія прийняття (ухвалення) рішення в справі, в ході якої: а) дається юридична оцінка зібраної інформації; б) повно й всебічно досліджуються Матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення;

- стадія виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення, в ході якої дістає логічне завершення вся діяльність щодо адміністративної справи (підкреслимо важливість цієї стадії, оскільки без неї все провадження в справі практично втрачає сенс, стає пустою формальністю);

- стадія оскарження, або опротестування, рішення в справі (ця стадія має факультативний характер) [8].

Таким чином, ми можемо виділити вище перераховані стадії і в спеціальному розслідуванні фактів зростання імпорту в Україну, однак, які мають свої особливості.

Так, відповідно Закону України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ є подача заяви, інформування про факти зростання імпорту в Україну, що заподіює значну шкоду або загрожує заподіянням значної шкоди національному товаровиробнику, та проведення засідань комісії. На цьому етапі відбувається збір та фіксування інформації, її оцінка, та виноситься рішення про подальші дії, а саме: на засіданнях Комісії розглядаються питання про наявність факту імпорту в Україну, зростання обсягів такого імпорту, наявність причинно-наслідкового зв'язку між імпортом та заподіянням шкоди чи загрози заподіяння; та серед ключових питань – порушення або відмова в порушенні спеціального розслідування [16].

Стадія прийняття рішення в справі є центральною стадією, якою і виступає спеціальне розслідування, що є дуже важливим доказом поєднання з адміністративним провадженням. На цьому етапі проводиться розслідування щодо фактів зростання імпорту, у процесі якого Міністерство проводить дослідження всіх відповідних факторів об'єктивного та кількісного характеру, що впливають на національного товаровиробника, та відбувається процедура прийняття рішення про застосування спеціальних заходів.

Стадію виконання ми можемо ототожнити із застосуванням спеціальних заходів. Але тут виникають деякі труднощі, адже спеціальні заходи, які застосовуються за результатом спеціального розслідування не можуть вважатися мірою адміністративної відповідальності. Адміністративне стягнення є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення. Воно застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст.23 КпАП) [17]. А відповідно до ч. 9 ст. 16 Закону України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» [16] спеціальні заходи можуть застосовуватися щодо імпорту товару, що є об'єктом спеціального розслідування, на всій території України або в одному, або кількох її регіонах. Якщо цей товар вже доставляється в Україну, ввезення його на митну територію України дозволяється за таких умов: 1) цей товар не буде переадресовуватися імпортером; 2) цей товар ввозитиметься

в Україну при пред'явленні митному органу України імпортером дозволу на імпорт цього товару. Таким чином, можна зробити висновок, що спеціальні заходи застосовуються не щодо конкретних суб'єктів, а щодо предметів використання цими суб'єктами. Цей факт є дуже важливий для аналізу, бо саме він вказує на особливість спеціального розслідування щодо адміністративного провадження.

Факультативну стадію оскаржень або опротестування рішень в спеціальному розслідуванні ми можемо ототожнити з діяльністю Органу з врегулювання суперечок СОТ, який діє на основі Домовленості про правила і процедури врегулювання суперечок [18]. Так, в ст.14 Угоди про захисні заходи вказано, що «до консультацій і врегулювання суперечок, що виникають у рамках дії цієї Угоди, застосовуються положення Статей XXII і XXIII ГАТТ 1994 у тому вигляді, у якому вони розроблені й застосовуються за Домовленістю про врегулювання суперечок» [19].

Відносно поставленої мети на основі комплексного аналізу митного законодавства України, національної правозастосовної діяльності, наукових праць та публікацій фахівців у галузі митного права, окресливши стадії адміністративного провадження та врахувавши відмінності спеціального розслідування, нам вдалося дійти висновку, що спеціальне розслідування є особливим видом адміністративного провадження, яке складається із окремих стадій, як обов'язкового так і факультативного характеру, кожна з яких завершується прийняттям відповідного процесуального документу:

- стадія порушення спеціального розслідування – спеціальна процедура;
- спеціальне розслідування та прийняття рішення за результатами спеціального розслідування;
- стадія судового оскарження (факультативна);
- виконання рішення – застосування спеціальних заходів;
- перегляд спеціальних заходів та заходів нагляду (факультативна).

Поєднання рис, властивих адміністративному процесу, та норм, притаманних митному праву, визначає місце та унікальність спеціального розслідування у правовій системі України, а саме як особливого виду адміністративного провадження.

Бібліографічний список

1. Юридическая процессуальная форма: Теория и практика / под ред. В. М. Гошенева и П. Е. Недбайла. – М., 1976. – 279 с.
2. Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. – Х., 1985. – 191 с.

3. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве / В. О. Лучин. – М., 1976. – 168 с.
4. Колодій А. М. Принципи права України / А. М. Колодій. – К., 1989. – 208 с.
5. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2 томах. / С. С. Алексеев. – М., 1982. – Т. 1. – 360 с.
6. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2008. – 416 с. – С.13
7. Адміністративне процесуальне (судове) право України / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла, О. І. Бедний [та ін.]; за заг. ред С. В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 312 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 т./ ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с. – С.477-478.
9. Нижнікова В. В. Провадження в справах про порушення митних правил як різновид адміністративного провадження / В. В. Нижнікова // Митна справа. – 2008. – № 1 (55) січень-лютий. – С. 109.
10. Административное право / под ред. проф. Ю. М. Козлова и проф. Л. Л. Попова. – М. : Юрист, 1998. – 386 с.
11. Петровський О. М. Неюрисдикційні провадження у царині митної справи / О. М. Петровський // Митна справа. – 2007. – № 1 (49), січень-лютий.
12. Ківалов С. В. Організаційно-правові основи митної справи в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Ківалов Сергій Васильович ; Одеський держ. ун-т ім. І. І. Мечникова. – О., 1996. – С. 26.
13. Настюк В. Я. Норми митного права: теорія і практика застосування : монографія / В. Я. Настюк. – Х. : Факт, 2003. – 215 с.
14. Зименко А. В. Митний процес / А. В. Зименко // Актуальні проблеми юридичної науки : тези доп. та наук. повід. наук. конф. молодих учених та аспірантів. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2002.
15. Дьомін Ю. М. Поняття, особливості і місце митно-процесуальних норм у системі права України / Ю. М. Дьомін // Митна справа. – 2003. – № 2. – С. 11.
16. Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну: Закон України від 22.12.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – ст.78.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. N 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984. – додаток до № 51. – ст.1122.

18. Дововленість про правила і процедури врегулювання суперечок // Система світової торгівлі ГАТТ/СОТ в документах. – К. : УАЗТ, 2000. – 596 с.
19. Угода про захисні заходи // Україна і Світова організація торгівлі : зб. офіц. док. – К., 2002. – 384 с.

Стаття посвячена дослідженню спеціального розслідування, як особого виду адміністративного виробництва, і визначенню його місця в правовій системі України. Автором приводиться аналіз окремих стадій спеціального розслідування в відповідності з Законом України «О застосуванні спеціальних заходів відносно імпорту в Україну».

The article is devoted to the study of the investigation on safeguards, as a special type of administrative proceedings and determines its place in the legal system of Ukraine. The author analyses the individual stages of the special investigation under the Law of Ukraine on safeguard.

Стаття надійшла до редколегії 10.01.2013