

## АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ МИТНОГО ПРАВА ТА МИТНОЇ ПОЛІТИКИ

УДК 351.713

Додін Є. В., професор, професор кафедри  
морського та митного права НУ «ОЮА»

### Санкції за порушення митних правил

В статті обґрунтовується думка про те, що з набуттям незалежності в Україні виникла нова галузь права — митне. Його основу складають митні правила, за порушення яких застосовується особливий вид правової санкції. У зв'язку із цим пропонується переглянути ставлення правників до системи правових санкцій, а також сформовану позицію законодавця, який вважає санкції за порушення митних правил адміністративно-правовими санкціями, та визнати їх самостійним видом санкцій.

**Ключові слова:** митне право, санкції, порушення митних правил, санкції за порушення митних правил.

В статье обосновывается мнение о том, что с обретением независимости в Украине возникла новая отрасль права — таможенное. Его основу составляют таможенные правила, за нарушение которых применяется особый вид правовой санкции. В связи с этим предлагается пересмотреть отношение юристов к системе правовых санкций, а также сложившуюся позицию законодателя, рассматривающего санкции за нарушение таможенных правил в качестве административно-правовых санкций, и признать их самостоятельным видом санкций.

**Ключевые слова:** таможенное право, санкции, нарушение таможенных правил, санкции за нарушение таможенных правил.

The article substantiates the view that a new branch of law appeared in Ukraine along with its independence — customs law. It is based on customs rules, the violation of which leads to a special kind of legal sanction. In this regard, it is proposed to reconsider the opinion of lawyers to the system of legal sanctions, as well as the current position of the legislator who considers sanctions for the violation of customs regulations as administrative and legal sanctions, and to recognize them as an independent type of sanctions.

**Keywords:** customs law, sanctions, violation of customs rules, sanctions for violation of customs regulations.

Дослідження питання про санкції в праві зараз привертає до себе увагу вчених через його безсумнівний теоретичний та практичний інтерес. В теоретичному плані воно поглиблює нашу уяву про характер правового регулювання та механізм впливу юридичних норм на поведінку членів суспільства, в практичному плані воно повинно відповісти на питання про те, санкція якої норми є найбільш оптимальною в системі цього механізму впливу і як її для цього слід побудувати. Необхідно зазначити, що сучасні наукові дослідження правників стали лише продовженням глибокої уваги суспільства до вибору заходів, засобів та методів впливу на поведінку людини, тому ще раніше питання їх застосування були предметом обговорення багатьох представників філософської, соціологічної, правової, богословської та інших галузей та сфер пізнання людської поведінки [1], в працях яких з'явився термін «санкція». Незважаючи на значні варіації змісту, що вкладали до нього представники різних напрямків пізнання, вони визначили головне — що це примусова міра обмеження певних прав особи, що порушила відповідну групу суспільних правил. Відштовхуючись від цього загального значення терміну «санкція», представники галузевих напрямків пізнання життя вклали в нього власне розуміння<sup>1</sup>. Однак найбільший внесок в розвиток

<sup>1</sup> Тому в науковому та побутовому обігу, а також у законотвірній практиці з'явилися терміни «економічна санкція», «дипломатичні санкції», «міжнародні санкції» тощо.

поняття «санкція», як реакції суб'єкту на невиконання його приписів, зробили правники, які практично одноставно розглядали це поняття як:

а) засоби та заходи, що застосовуються до правопорушника та визначають при цьому коло відповідних для нього негативних наслідків; або

б) як структурну частину загальної норми права, що містить перелік цих засобів та заходів впливу на порушника правил, встановлених цією нормою.

Особливо він став відчутнішим у період зростання ролі державного регулювання суспільних відносин, коли виникла галузь поліцейського права, основним знаряддям якого були каральні санкції. Але, незважаючи на домінування в той час праць, присвячених здебільшого лише примусовому напрямку санкцій, з'явилися й роботи правознавців, які зробили спробу з'ясувати правову сутність та місце санкції у системі механізму впливу на суспільні відносини. До їх кола належали й представники правової науки Російської імперії, погляди яких поширювалися в той час на землях сучасної України. На жаль, обсяг статті не дозволяє згадати імен усіх, хто протягом століть зробив той чи інший внесок у розуміння місця та ролі санкцій у забезпеченні правопорядку, однак два імені повинні бути згадані через суттєву роль у формуванні поглядів щодо його сутності. По-перше, слід відзначити комусь нині забутий внесок М.М. Коркунова у розвиток теорії санкцій правових норм, який у своїх «Лекциях по общей теории права» (§ 26 «Санкция юридических норм») [2, с. 133 - 137] виклав власне бачення на її місце у системі державного примусу, а також сформулював її поняття [2, с. 133] і заклав підстави для його подальшого вивчення (*Leges minus quam perfectae* [2, с. 135]). По-друге, це «Очерки философии права» І.В. Михайловського, в яких він запропонував поділити санкції на два види: уповноважуючі та зобов'язуючі, при цьому автор виходив з філософського тлумачення відповідальності за порушення соціального порядку [3, с. 254, 256].

Однак найбільш активізувалися дослідження проблеми санкцій вже в радянські часи, коли державний примус набув головного значення у системі засобів та заходів для забезпечення стабільності правовідносин як на загальнотеоретичному (С.С. Алексєєв, С.М. Братусь, А.І. Денисов, В.М. Кудрявцев, Ю.В. Кудрявцев, О.Е. Лейст, О.А. Лукашева, М.С. Малєїн, О.В. Малько, М.І. Матузов, А.С. Пиголкін, С.В. Полєніна, В.М. Савицкий, І.С. Самощенко, Ю.О. Тихомиров, О.Ф. Черданцев, В.Є. Чиркін, Р.Л. Хачатуров, Л.С. Явич та ін.), так і на галузевому рівні (С.В. Ківалов, Д.М. Бахрах, М.А. Гуревич, О.Ю. Кабалкін, М.О. Краснов, В.М. Манохін, О.Ф. Ноздрачев, В.С. Основін, С.О. Полунін, О.Р. Ратинов, В.Л. Слесарьов, Ю.М. Старілов, Б.О. Страшун, М.С. Студеникіна, В.О. Тархов, В.А. Хохлов, Д.Т. Шон, П.С. Елькінд та інші, кожен з яких зробив той чи інший внесок в розвиток вчення про значення правових санкцій в регулюванні суспільних відносин). Тому питання значення санкції правової норми, пропозиції щодо оптимальності її побудови та питання практики її застосування тією чи іншою мірою знаходили своє місце у значній кількості робіт з правової проблематики. Навіть при тому, що підхід до дослідження цих проблем автори зробили керуючись пануючими в той час догмами про примат державних інтересів над інтересами особи, їх думки залишаються дуже корисними та цікавими для сучасної правової науки. Аналіз цього правового феномену, як й завжди, був проведений правниками з урахуванням існуючого на той час ставлення до поняття та структури правової норми, правопорядку та інших правових інститутів, головним чином, на

базі аналізу сутності та ролі санкцій норм класичних галузей права — кримінального, цивільного, в той час, коли виникли або знаходяться у стадії становлення значне коло нових галузей права.

Сьогодні, на відміну від 60 — 80 років ХХ ст., коли питання про санкції тією чи іншою мірою знаходили своє відображення майже в кожній масштабній науковій роботі з правової проблематики, методологічні проблеми санкцій практично не вивчаються, і це відбувається тоді, коли зміна політичної, ідеологічної та економічної обстановки в країні вимагають розробки нових підходів до оцінки та вивчення ролі санкцій в правовому механізмі. Тому на сьогоднішній день в літературі [4] існують суперечливі погляди відносно співвідношення санкцій з такими категоріями, як юридична відповідальність, гіпотеза, диспозиція. Малодослідженим залишається питання про класифікацію санкцій. В теорії санкцій виникає ще більше питань, які потребують узагальнення та експертизи. Вони мають великий інтерес як для загальної теорії держави та права, так і для галузевих юридичних наук, оскільки сьогодні дедалі сильніше відчувається нагальна необхідність вирішення цих питань на основі сучасного рівня розвитку науки, подолання стереотипів із врахуванням нових ідей та підходів, що, на жаль, не змогли задовольнити й автори найбільш змістовного та із сучасним поглядом на існуючі правові явища навчального курсу «Общетеоретическая юриспруденция», а також дуже цікавої «Антологии юридической ответственности» у п'яти томах [5], де у томі першому у розділі III «Деонтологическая логика юридической ответственности» у п. 3.3 «Ответственность в структуре нормы права» [6, с. 440 - 446], автори надали своє бачення місця санкцій у структурі юридичної відповідальності. Однак, на жаль, при цьому теоретичне осмислення проблемних питань ролі та місця санкцій у системі правових заходів впливу на суспільні відносини, їх класифікацію, вони будували на підставі вивчення та аналізу дієвості санкцій тільки традиційних галузей права — цивільного, кримінального, адміністративного та ще декількох інших (трудового, земельного тощо), причому використовуючи посилання на значення санкцій норм останніх галузей права лише у якості прикладу. Але з одного боку, розвиток суспільства та науково-технічний прогрес обумовили виникнення в багатьох країнах світу нових суспільних відносин, які, по-перше, потребують їх правового регулювання, а по-друге, можуть бути врегульовані правовими нормами; з іншого — з виникненням нових державних утворень перед ними постали завдання створити правові норми, які змогли б перетворити правовідносини, що задовольняли попереднє державне утворення, на правовідносини, які повинні задовольняти потреби нового законотворця.

Це можна проілюструвати на прикладі законодавчої практики нашої держави. Набуття нею незалежності обумовило появу суспільних відносин у митній, морській та інших сферах та галузях життя, що раніше регулювалися правовими актами СРСР, які втратили чинність через припинення існування держави. Однак при «новій владі» ці сфери потребували правового впливу вже з урахуванням побажань та цілей новоствореної країни. Це пояснює появу норм нових галузей законодавства та права, предметом регулювання яких є нова особлива група суспільних відносин, які потребують й адекватного до них ставлення з боку законодавця. У зв'язку з цим, він при пошуках такого оптимального ставлення будує не тільки зміст нової правової норми, але й робить пошук оптимізації її структури та її елементів, у тому числі й такого елементу, як санкція.

Аналіз законодавчої практики нашої держави свідчить, що найбільш значної трансформації за період існування самостійної правової системи в нашій країні зазнала санкція норми митного права (особливо санкція за порушення митних правил). Практика застосування цих санкцій свідчить про стійку тенденцію до їх зростання не тільки для захисту порядку переміщення товарів, транспортних засобів, багажу та ручної поклажі, але й захисту економічних та зовнішньоекономічних інтересів держави. А це свідчить про появу у правовому полі України нового виду юридичних санкцій, що обумовило зміну суспільних відносин у деяких галузях права, а також регулятивних та охоронних норм.

Як відомо, кожна галузь права є системою юридичних норм, що регулюють відповідну групу суспільних відносин. Більшість правників вважають, що основним змістом галузей права є регулятивні норми, до яких належать приписи, які безпосередньо направлені на регулювання суспільних відносин шляхом надання учасникам прав та покладення на них відповідних обов'язків.

Поряд з ними в кожній галузі права існують й охоронні норми, завданням яких є регламентація заходів юридичної відповідальності, а також специфічних державно-примусових заходів захисту суб'єктивних прав, що передбачені санкцією норми.

Митне право має таку ж структуру, воно містить регулятивні та охоронні норми, при чому, як вже зазначалось, в останні роки, з одного боку — під тиском міжнародних митних норм, правил та стандартів, з другого — під впливом лібералізації зовнішньоекономічної діяльності, у її структурі відбулись значні зміни: збільшилася роль регулятивних норм, і в той же час знизилося значення правоохоронних норм. Це знайшло своє вираження у змісті усіх Митних кодексів України (далі — МКУ), які були прийняті протягом 1991 — 2012 років [7 — 9]. Останнім була відведена лише роль захисту відносин, що складаються у сфері митної справи, які регулюються «митними правилами». Однак законодавець, встановлюючи відповідальність за порушення «митних правил» у МКУ — 1991 р. (VIII розділ «Порушення митних правил. Провадження у справах про порушення митних правил»), не відмітив свого особливого ставлення до їх ролі та місця у регулюванні відносин, що складаються у сфері митної справи, що підтверджується власне самим текстом Кодексу та ст. 18 «Терміни, що використовуються у цьому Кодексі». Проте незважаючи на це, Кодекс все ж встановлює підстави та порядок застосування охоронних норм, тобто настання юридичної відповідальності за порушення митних правил. Вона визначається, як відомо, санкцією правової норми<sup>2</sup>. У даному разі — санкцією норм митного законодавства, оскільки, як свідчить аналіз тексту МКУ — 1991р., його автори в той час ототожнювали митно-правові норми та норми митних правил. Це відповідало також й міжнародним митним стандартам. Зокрема, в п. «h» Розділу I Міжнародної конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. [10] визначається: «митне законодавство» означає будь-які законодавчі та адміністративні норми, які застосовуються або здійснюються митною службою

<sup>2</sup> Автори посібника «Проблеми теорії государства и права» вказують на те, що юридична відповідальність разом з іншими юридичними наслідками, які настають при невиконанні правових приписів, передбачена санкціями правових норм.

Договірної Сторони у зв'язку з імпортом, експортом, перевантаженням, транзитом, зберіганням та переміщенням товарів, у тому числі законодавчі та адміністративні норми, щодо застосування заборон, обмежень, заходів контролю та боротьби з відмиванням грошей тощо». Тобто, міжнародне митне законодавство не відокремлює «митні правила» в окрему групу митного законодавства.

Таку ж позицію займає й Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. [11], у п. «а» Глави I якої визначається, що «митне законодавство» означає всі установчі та регулюючі положення, що застосовуються або контролюються митними адміністраціями у зв'язку з імпортом, експортом або транзитом товарів. Одночасно Конвенція залишає за кожним учасником цих угод повноваження на встановлення підстав та засобів (заходів) відповідальності за порушення митного законодавства.

Невизначеність співвідношення понять «митні правила» та «митне законодавство» надала можливість законодавцю ототожнити ці поняття. Тому, незважаючи на те, що Розділ VII «Порушення митних правил. Провадження про справах про порушення митних правил» МКУ – 1991 р. на перший погляд був присвячений встановленню правової відповідальності за порушення лише митних правил, але в цей же час у Главі 1 цього розділу «Порушення митних правил та відповідальність за такі порушення» дається перелік кола правопорушень у сфері митної справи, скоєння значної частини з яких (ст.ст. 107, 108 та інші) зовсім не впливає на стан нормального функціонування митної справи держави. При аналізі переліку складів порушень митних правил, що знайшли своє місце у МКУ – 1991 р., складається враження про те, що законодавець під терміном «митні правила» мав на увазі усю сукупність норм, що регламентують відносини у сфері митної справи, тому цей перелік включив не тільки порушення безпосередньо порядку переміщення, але й ті порушення, що опосередковано пов'язані з організацією цього виду державної діяльності, з соціальною небезпекою таких порушень. Але законодавець об'єднав їх одним поняттям «порушення митних правил», при чому він не розтлумачив зміст поняття «митні правила» та обсяг суспільних відносин, що охоплюється ним. У зв'язку з цим, МКУ – 2002 р. при визначенні поняття «митні правила» в якості «встановленого законодавством України порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України» дещо змінив коло правопорушень у сфері митної справи. З одного боку – він скоротився за рахунок виключення з нього ряду складів проступків, об'єктом яких не є суспільні відносини, що складаються при переміщенні товарів та інших речей через митний кордон України. З іншого – до нього були включені нові склади, об'єктом яких стали суспільні відносини, що регламентуються митними правилами. Однак законодавець у МКУ – 2012 р. дав інше тлумачення поняттю «митні правила» (ст. 4 «Визначення основних термінів і понять» (п. 28), у зв'язку з чим змінилося й коло складів порушень митних правил. Тобто сьогодні законодавець твердо визначив своє ставлення до змісту відповідальності за порушення митних правил. З його точки зору ця відповідальність є застосуванням санкцій митних правил.

Митні правила займають особливе місце у системі митного права і митного законодавства, у зв'язку з чим МКУ – 2002 р. та МКУ – 2012 р. у статтях, присвячених визначенню основних термінів і понять (п. 18 ст. 7 МКУ – 2002 р, п. 28 ст. 4 МКУ – 2012 р. (до речі, МКУ – 1991 р. не розтлумачив цього поняття)

розкрили зміст цього поняття. При цьому, не можна не звернути увагу на те, що оскільки у правовому обігу це поняття раніше не використовувалося, вони тлумачать його по-різному. Так, МКУ — 2002 р. визначав, що «митні правила — це встановлений законодавством України порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України», а в МКУ — 2012 р. зазначено, що митні правила — це встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем, або контроль за якими покладено на митні органи цим Кодексом та іншими законами України. Аналіз переліку складів порушень митних правил, які містяться у трьох згаданих українських Митних кодексах, свідчить про їх різницю. По-перше, до кола складів, який наводить МКУ — 1991 р. включені такі, що мають об'єктом посягань встановлений порядок управління, місце яких, скоріше за все, має бути у Главі 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» КУпАП [12], а не в МКУ. Це стало наслідком, як вже зазначалося, невизначення авторами кодексу поняття «митні правила». Під охороною перших опинилися правовідносини, що склалися у митній справі, у тому числі й ті, що не мають безпосереднього відношення до реалізації порядку переміщення товарів через митний кордон України (ст. 7 МКУ), що складає сутність митної справи. Різниця між переліками порушень митних правил, що закріплені в МКУ — 2002 р. та 2012 р. виникла у зв'язку із різним підходом авторів кодексів до поняття «митні правила». Однак у зв'язку з розвитком нових економічних відносин в нашій країні виникла необхідність створити групу норм, завданням яких було б регулювання вузької групи відносин, що складаються в митній справі — лише тих, що виникають при операціях з переміщення товарів та інших предметів через митний кордон України. Вони отримали назву «митні правила». Але це поняття МКУ — 1991 р. не розкриває їхнє коло. Це роблять автори МКУ — 2002 р. та 2012 р. Не можна не відмітити різницю між переліками складів порушень, що визначають ці акти. Тому не можна не відзначити тісний зв'язок визначення поняття «митні правила» з колом встановлених кодексами правопорушень цих правил, тобто залежність відповідальності за порушення митних правил від санкцій норм, що належать до особливої групи правових норм.

Але, незважаючи на те, що законодавець визнав існування такої правової категорії, як «митні правила» та розкрив їх «специфіку», в той же час чомусь такий елемент норми цих правил, як санкція, він вважає адміністративним стягненням, тобто санкцією адміністративно-правової норми. Законодавець у ст. 23 КУпАП чітко визначив, що адміністративне стягнення, тобто адміністративно-правова санкція, є «мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення», в той же час законодавець визнав в МКУ (1991 р., 2002 р., 2012 р.), що відповідальність настає за порушення митних правил, а не скоєння адміністративних правопорушень. На жаль, таке ставлення до санкцій норми, що знаходиться у системі «митні правила» законодавець зберігає при визначенні усіх специфічних ознак відповідальності за порушення митних правил.

Так, ст. 489 МКУ — 2012 р. «Обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді

справи про порушення митних правил» встановлює, що посадова особа при розгляді справи про порушення митних правил зобов'язана з'ясувати, чи було вчинено адміністративне правопорушення, а Глава 73 цього ж акту має назву «Виконання постанов митних органів про накладення адміністративних стягнень за порушення митних правил». Приклади застосування терміну «адміністративні стягнення за порушення митних правил» у чинному МКУ можна й далі продовжувати, оскільки тут простежується чітка позиція законодавця – санкція норми, яка відноситься до окремої гілки законодавства – митного законодавства й до того ж до тієї її частини, що має назву «Митні правила». Тобто, він вважає, що відносини, які регулюються митними правилами, захищаються адміністративно-правовими санкціями (заходами адміністративного стягнення). Тому ще раз звернемо увагу на те, яким чином характеризує КУпАП призначення адміністративного стягнення. Ст. 23 цього кодексу встановлює, що вона (санкція) є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Тобто адміністративне стягнення накладається за протиправну винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян на встановлений порядок управління. А тепер знову звернемося до п. 28 ст. 4 «Визначення основних термінів і понять» МКУ – 2012 р., який вважає, що митні правила – це встановлений цим кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем, або контроль, за яким покладено на митні органи цим кодексом та іншими законами України. Тобто призначенням митних правил є регулювання специфічних суспільних відносин, які не підпадають під вплив адміністративно-правових норм та норм інших галузей права. Тому регулювання специфічної сфери відносин, що складаються при переміщенні товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України потребують виникнення й особливої групи санкцій, за допомогою яких можна було б забезпечити належне виконання вимог цього порядку.

На жаль, в правознавстві, в тому числі й в курсі «Общетеоретическая юриспруденция», який увібрав новітні досягнення в галузі держави і права та зробив спробу прогнозування їх подальшого розвитку, немає згадок про місце митних правил у системі права країни та ролі санкцій, що забезпечують виконання положень цих правил у новій сфері діяльності української держави – у митній справі. А така увага авторів цього посібника (не кажучи вже про інших фахівців-правників) могла б сприяти значному поглибленню знань щодо ролі та місця санкцій у забезпеченні сучасних суспільних відносин, бо не можна робити висновки щодо цього питання, якщо залишається поза увагою фахівців окрема група санкцій із особливими ознаками. Тобто, для визначення правової природи санкцій за порушення митних правил недостатньо лише офіційного ставлення до них як до адміністративних стягнень. Законодавець може відставати від досягнень правової науки або може перебувати під тиском ставлення попередників до місця санкцій за порушення митних правил у правовій системі нашої держави. Тому він у МКУ – 2012 р. наполегливо стверджує про те, що санкції, які застосовуються за порушення митних правил мають адміністративно-правову

природу, не звертаючи увагу на, по-перше, різні цілі їх призначення (ст. 23 КУпАП та ст. 461 МКУ — 2012 р.), а по-друге — на правові наслідки їх застосування. В юридичній літературі не зважають на значну зацікавленість проблемами наслідків застосування санкцій до стану політичних, економічних, соціальних та інших прав та свобод порушника відповідних правових норм, зовсім не зверталася увага на специфічність наслідків застосування до порушника митних правил санкцій, які законодавець визначив як «міри адміністративного стягнення». Але ця відзнака ступеню найбільш характеризує самостійність санкцій за порушення митних правил у структурі правових санкцій. Тому зробимо спробу заповнити цю прогалину.

Зазначимо, що позбавлення правопорушника певних благ є об'єктивною ознакою застосування правової санкції. Однак кожен її вид має на увазі позбавлення деякої частини таких благ: тих, що встановлені (існують) у суб'єкта певної галузі (сфери) суспільного життя, яка знаходиться під охороною відповідної санкції. Тому зміст та коло таких позбавлень в них імперативно повинен бути визначений. Наприклад, Кримінальний кодекс України [13] у ст. 51 «Види покарань» у п. 3 встановлює покарання у вигляді «позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю»; або КУпАП України встановлює, що за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення: позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання). Але зовсім інші наслідки опосередковано чи прямо встановлюють санкції для тих, хто порушує митні правила. По-перше, деякі з них передбачаються митними міжнародними конвенціями, що виводить ці обмеження за рамки національного законодавства. Прикладом може бути Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП 1975 р.) [14], основним призначенням якої є створення значних послаблень митних формальностей для перевізника, який має цю книжку при перетинанні митного кордону, але ст. 38 цієї Конвенції в той же час передбачає можливість позбавлення його таких преференцій у разі скоєння ним порушень митних правил. Прикладом позбавлення цієї преференції може бути наказ ДМСУ від 05 березня 2013 р. № 71 «Про застосування статті 38 Конвенції МДП 1975 року» [15], яким встановлено, що перевізником ТОВ «ТТС ЛТД» під час міжнародного перевезення товарів не вивезено за митний кордон України товари, ввезені з метою транзиту через територію України, в строки, встановлені митним органом, що є порушенням статей 154, 156, 201, 349 МКУ — 2002 р. У зв'язку з чим постановою Малиновського районного суду м. Одеси від 11.11.2011 р. у справі про порушення митних правил № 1025/50000/11 посадова особа перевізника ТОВ «ТТС ЛТД» — водій визнаний винним у вказаному порушенні митних правил та притягнутий до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу. Тому, керуючись ст. 38 Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП, ДМСУ тимчасово, строком на 2 роки, позбавила права на перевезення товарів на умовах цієї Конвенції.

Однак, наслідки застосування санкцій за порушення митних правил мають не тільки зворотний характер, тобто обмеження певних прав особи у митній сфері за вже скоєне порушення, але й превентивне значення. Це, насамперед, стосується процедури набуття статусу нового суб'єкта митної справи — уповноваженого економічного оператора, роль якого в митній справі України вже зараз є доволі значною. Відповідно до Глави 2 «Уповноважений економічний



оператор» МКУ — 2012 р., яка встановлює досить значні повноваження цього суб'єкта, його роль буде неухильно, як свідчить світова митна практика, зростати. Однак, МКУ — 2012 р. в той же час встановлює певні межі щодо набуття такого статусу, серед яких — застосування до претендента на цей статус певних вимог та відповідальність за порушення митних правил. Окрім того, застосування санкцій до цього суб'єкта митної справи змінює його правовий статус. Так, п. 4 ст. 14 МКУ — 2012 р. визначає, що умовою отримання сертифіката уповноваженого економічного оператора є «відсутність потягом трьох років до дня звернення до митниці (бо вона видає цей сертифікат. — *Взм.*) фактів притягнення посадових осіб підприємства до адміністративної відповідальності за порушення митних правил за статтями 472, 482 — 485 цього Кодексу». Такого роду наслідків для суб'єкта скоєння правопорушення не знає жодна галузь права України, в тому числі й адміністративно-деліктне. Так, КУпАП, який вважається головним джерелом регламентації адміністративної відповідальності, не передбачає у якості наслідків обмеження правосуб'єктності при притягненні до відповідальності правопорушника, у тому числі й у сфері виконавчої влади. Передбачене ст. 24 цього акту «...позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання)» є самостійним видом адміністративних стягнень (ст. 24 КУпАП). Тому наслідки скоєння митних правопорушень й наслідки, що встановлені ст. 24 КУпАП мають різне правове значення — в той час, коли обмеження прав керування транспортними засобами та полювання та інші обмеження передбачені адміністративним законодавцем — це санкції за скоєні адміністративні проступки (ст. 23 КУпАП), застосування санкцій за порушення митних правил має, скоріше за все, превентивне значення. Однак положення п. 4 ст. 14 МКУ — 2012 р. відносно обмеження можливостей особи на отримання статусу уповноваженого економічного оператора не є ексклюзивним наслідком санкцій за порушення митних правил. Більш яскравою відзнакою специфіки цієї санкції є підстава для прояву особливого ставлення до суб'єкта порушення митних правил з боку фіскальних органів, у першу чергу, з боку структур Міндоходів. Вони, відповідно до повноважень, не мають права обмежувати права осіб, встановлені законом, але можуть створити певні перепони використання суб'єктами своєї правоздатності. Зі сторони митних адміністрацій це проявляється різними шляхами. Підтвердженням цього є постанова Кабінету Міністрів України від 21 березня 2012 року № 219 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження діяльності митного брокера та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)» [16]. В ній визначено, що одним із критеріїв високого ступеня ризику є накладення штрафу за порушення митних правил, розмір якого є більшим за мінімальний розмір, передбачений відповідною статтею МКУ, або встановленого у відсотках від вартості товарів та/або транспортних засобів, що потрапляють у «зону підвищеного контролю митних органів». Встановлення високого ступеню ризику для митного брокера визначає необхідність проведення органами Міністерства доходів та зборів поглибленого митного та інших форм контролю за документами та товарами, що переміщується через митний кордон України на підставі послуг брокера.

Але найбільше значення наслідків для порушника митних правил визначила ДМСУ своїм наказом від 22.12.2010 р. № 1514 «Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику» (в ред. наказу Держмитслужби від 11.01.2012 р. № 22) [17], в якому передбачила, що митний ризик — це кількісна величина митного виклику у вигляді визначеної оцінки або ймовірності реалізації діючої або потенційної митної загрози в зовнішньоекономічній діяльності, митних співвідношеннях та в галузі митної справи з погляду усвідомленої можливості виникнення митної шкоди, й в оцінці ступеню цього ризику значне місце займає характеристика товарів слухняності суб'єкту митної справи — імпортера, експерта, митного брокера, уповноваженого економічного оператора тощо. Сам перелік суб'єктів свідчить про те, що в сфері митного ризику це можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Більше того, вони можуть бути як національними, так і іноземними. Тобто, завдяки певним обставинам ці суб'єкти зовнішньоекономічних відносин переміщуються у зону підвищеного митного ризику, що обумовлює застосування поглиблених форм митного контролю, а це у свою чергу затримує проведення зазначених операцій, потребує додаткових коштів на здійснення митних експертиз, переогляду товарів тощо. А одним з критеріїв переведення суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності у зону підвищеного ризику є застосування до нього санкції норм митних правил. Тобто клеймо «порушники митних правил» тягне за собою коло значних видимих й невидимих обмежень прав суб'єкта митного права. Подібний характер обмежень як безпосереднього правового статусу правопорушника, а також встановленням додаткових перепон для нормальної реалізації своїх прав у митній справі, не передбачає жодний вид загальноновизначених санкцій.

Вже це повинно було зосередити законодавця відносно його категоричного висновку про те, що санкції митних правил не слід вважати адміністративно-правовими санкціями. Більш того, в законодавчій практиці використовується термін «штраф» та «конфіскація» в якості універсальної форми правової санкції. Так, ККУ визначає штраф (ст. 53) та конфіскацію (ст. 59) як вид покарання (ст. 51); КУпАП в якості видів адміністративних стягнень передбачає також штраф та конфіскацію. МКУ 1991 р., 2002 р., 2012 р. з деякими варіаціями визнають їх основними видами стягнень за порушення митних правил, включивши їх до групи «адміністративних стягнень», незважаючи на те, що ці стягнення, хоча й об'єднані однією назвою, за порушення норм тієї чи іншої галузі права тягнуть різні правові наслідки.

У зв'язку з чим, залишаючи у стороні теоретичні міркування відносно необхідності легалізації у системі права України нової галузі — митного права — сконцентруємо увагу читачів на тих ознаках (специфічних рисах), якими законодавець наділяє кожен з видів (ст. 461 МКУ) «адміністративних стягнень за порушення митних правил», причому кожен новий основоположний акт з питань митної справи все більш накопичує кількість таких ознак, що, за законами діалектики, повинно привести до появи нового правового явища, незважаючи на позицію законодавця. Ця стаття встановлює, що за порушення митних правил можуть бути накладені такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 3) конфіскація. Найбільш характерним прикладом є конфіскація, яка є частиною багатьох правоохоронних норм. Аналіз практики їх застосування для захисту стабільності відносин у митній сфері свідчить про суттєві її зміни:

якщо у перші роки існування самостійної митної справи, головним чином, до порушників митних правил застосовується попередження та штраф, то з прийняттям Закону України від 15.11.2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» [18] та змін кримінального та митного законодавства щодо відповідальності за товарну контрабанду та порушення митних правил, різко розширилася сфера застосування за порушення митних правил конфіскації, тобто тієї міри примусу для забезпечення застосування такої санкції, як конфіскація, в той час, коли перелік злочинів, за які може бути призначено конфіскацію майна, було суттєво зменшено у новому Кримінальному кодексі України в порівнянні з Кримінальним кодексом Української РСР [19]. За новим кодексом конфіскація передбачена як покарання лише за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини.

Так, відповідно до статистичних даних ДМСУ, в 2010 р. серед стягнень за порушення митних правил частка конфіскації становила 28 %, штраф — 49 %, а 3 % склали інші правопорушення, що не знайшли свого процесуального продовження, але це співвідношення змінилося в 2013 р. Одним з факторів цієї зміни став вже згаданий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності», який встановив пріоритетність майнового впливу на правопорушника перед іншими видами державного примусу. Тому знов звернемося до митної статистики, яка свідчить про значне поширення сфери застосування конфіскації для захисту відносин у митній справі і в той же час про суттєве скорочення застосування такого стягнення, як штраф. Така зміна пріоритетів при застосуванні санкцій за порушення митних правил пояснюється не тільки гуманізацією відповідальності за порушення у сфері господарської діяльності (тобто декриміналізацією товарної контрабанди, що скоротило кількість кримінальних справ за цим злочином та поширило коло митних правопорушень), а й зміною напрямків державного примусу, який застосовується до порушника митних правил з переорієнтацією негативних наслідків. Достатньо порівняти ст. 326 «Конфіскація» МКУ — 2002 та статтю з аналогічною назвою МКУ — 2012р (а МКУ — 1991р. не визначає поняття «конфіскація», хоча у п. 3 ст. «Строки накладення адміністративних стягнень» така міра ним згадується). Нижче ще раз звернемося до змісту цього пункту, оскільки законодавець, не розкриваючи сутності цього примусового заходу, встановлює, що він може бути застосований «незалежно від часу скоєння або виявленого порушення митних правил», тобто законодавець, не акцентуючи уваги на сутності такої міри адміністративного стягнення, як конфіскація, визнав особливий порядок її застосування. Законодавець у п. 3 ст. 139 встановив, що «конфіскація здійснюється незалежно від часу скоєння або виявлення порушення митних правил», в той час коли КУпАП у ст. 38 «Строки накладення адміністративних стягнень» чітко визначає ці строки і не містить жодних відсилок, які б змогли їх скорегувати.

Але конфіскація як санкція, що застосовується за порушення митних правил, найбільш відрізняється від аналогічних санкцій норм інших галузей права змістом свого впливу на протиправну поведінку людини. Так, ст. 461 МКУ — 2012 р.

(ст. 326 МКУ — 2002 р. дає іншу трактовку цього поняття) визначає, що «конфіскація як стягнення за порушення митних правил» (тобто він розглядав санкцію в якості елемента, об'єктивно притаманного нормам митних правил) полягає у примусовому вилученні товарів, транспортних засобів, зазначених у пункті 3 ст. 461 МКУ — 2012 р., і безоплатній передачі їх у власність держави.

Конфіскація товарів, транспортних засобів, зазначених у пункті 3 ст. 461 МКУ — 2012 р., застосовуються незалежно від того, чи є ці товари, транспортні засоби власністю особи, яка вчинила правопорушення.

Конфіскація як санкція застосовується також за порушення норм деяких інших галузей права, зокрема кримінального та адміністративного. Але зміст цих санкцій суттєво відрізняється від змісту санкцій за порушення митних правил. Так, відповідно до кримінального законодавства України або ст. 29 КУпАП «Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення» встановлюється, що конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який перебуває у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Незважаючи на значні розбіжності у визначенні кримінальної та адміністративної санкцій, законодавець визначив й її загальні риси. По-перше, це те, що «конфісковано може бути лише предмет, який перебуває у приватній власності правопорушника»; по-друге, конфіскації підлягають лише окремі групи предметів (що стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного порушення (ст. 29 КУпАП), або ті, що вказані у санкціях статей Кримінального кодексу України. Так, в додатку до Кримінального кодексу України, наводиться перелік майна, який не може бути конфіскований, в той час, коли МКУ — 2012 р. не містить жодних таких обмежень. Специфічні ознаки порівняно із загальновизначеними санкціями (попередження, штраф, конфіскація) мають не тільки конфіскація, як найкращий приклад специфіки санкцій, що застосовуються за порушення митних правил, але й таким, як попередження та штраф.

Тому слід зробити два висновки:

по-перше, визнати в якості самостійного виду правових санкцій, санкції за порушення митних правил;

по-друге, при реалізації «стратегічного плану» [20], в якому передбачається ініціатива Міністерства доходів та зборів щодо покращення регулювання питань за порушення митних правил, при якому воно буде наполягати на визнанні санкцій за порушення митних правил в якості самостійного виду правових санкцій, та виключити згадки в МКУ щодо їх адміністративно-правової природи.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Чистое учение о праве Ганса Кельзена. К XIII конгрессу Международной ассоциации правовой социальной философии (Токио, 1987): Сборник переводов. Вып. /от ред.: Кудрявцев В.М., Разумович Н.Н.; Пер. : Лезов С.В., Пивоваров Ю.С. — М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1987. — 195с.

2. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права / Коркунов Н.М. — 9-е изд. — М.: Н.К. Мартынов, 1909. — 364 с.
3. Михайловский И.В. Очерки философии права. Т. 1 / Михайловский И.В. - Томск: В.М. Посохин, 1914. - 632 с.
4. Общеетеоретическая юриспруденция : рекомендовано МОН України : учеб. курс / авт. кол.: Ю.Н. Оборотов и др. ; НУ «ЮЮА». — Одесса : Фенікс, 2011. — 437 с.
5. Антология юридической ответственности: в пяти томах / Отв. Ред.: Хачатуров Р.Л. — Самара: ООО «Изд-во Ас Гард», 2012.
6. Антология юридической ответственности: в пяти томах. Том первый / Отв. ред.: Хачатуров Р.Л. - Самара: ООО «Изд-во Ас Гард», 2012. - 544 с.
7. Митний кодекс України від 12.12.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 16. — Ст. 203 (втратив чинність).
8. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 38. — Ст. 288 (втратив чинність).
9. Митний кодекс України від 13.03.2012 р // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 44-45; № 46-47; № 48. — Стор. 1858. — Ст. 552.
10. Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/976\\_011](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/976_011)
11. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_926/print1374334485077063](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_926/print1374334485077063)
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.
13. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25. — Ст. 131.
14. Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП) 1975 року // Зібрання чинних міжнародних договорів України. — 2004. — № 4. — Книга 2. — Ст. 1003.
15. Про застосування статті 38 Конвенції МДП 1975 року: наказ ДМСУ від 05 березня 2013 р. № 71. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/МК130107.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/МК130107.html)
16. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження діяльності митного брокера та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю): постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 р. № 219 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 22. — Ст. 839.
17. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику: наказ ДМСУ від 22.12.2010 р. № 1514. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://war.nau.ua/doc/?uid=1025.18128.2&nobreak=1>
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності: Закон України від 15.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 25. — Ст. 263.
19. Кримінальний кодекс України від 28.12.1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1961. — № 2. — Ст. 14 (втратив чинність).
20. Стратегічний план розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013-2018 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. № 869-р // Офіційний вісник України. — 2013. — № 88. — Ст. 3239.

