

УДК 347.998.85:339.543

DOI 10.33244/2617-5959.1(2).2018.168-174

Прокопенко В. В.,

к.ю.н., доцент

Національного університету «ОЮА»,

ORCID ID 0000-0001-5037-4252

## АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА В МИТНІЙ СПРАВІ: ПИТАННЯ СТРУКТУРИ

*У статті акцентується увага на наявність у нормативних актах України з питань митної справи підміни або ототожненні деяких ключових дефініцій, що значно ускладнює як сприйняття понятійно-категоріального апарату, так і правозастосовну діяльність у цій сфері. Встановлено, що деякі автори помилково митні формальності розглядають як різновид адміністративної процедури. Доведено, що внутрішню структуру адміністративної процедури в митній справі становлять митні формальності та дії. Запропоновано внесення змін у національне митне законодавство щодо заміни по всьому тексту і у всіх відмінках поняття «митний режим» на поняття «митна процедура».*

**Ключові слова:** адміністративна процедура в митній справі, дія, митна процедура, митна формальність, митний режим.

### **Прокопенко В. В. Административная процедура в таможенном деле: вопрос структуры**

*В статье акцентируется внимание на наличие в нормативных актах Украины подмены или отождествления некоторых ключевых дефиниций, что значительно усложняет как восприятие понятийно-категориального аппарата, так и правоприменительную деятельность в этой сфере. Установлено, что некоторые авторы ошибочно таможенные формальности рассматривают как разновидность административной процедуры. Доказано, что внутренней структурой административной процедуры в таможенном деле составляют таможенные формальности и действия. Предложено внесение изменений в национальное таможенное законодательство по замене по всему тексту и во всех падежах понятия «таможенный режим» на понятие «таможенная процедура».*

**Ключевые слова:** административная процедура в таможенном деле, действие, таможенная процедура, таможенная формальность, таможенный режим.

**Метою статті є аналіз основних дефініцій, що використовуються у чинному та перспективному митному законодавстві та теорії митного права. У результаті встановлено, що деякі автори помилково митні формальності розглядають як різновид адміністративної процедури, а також доведено, що внутрішню структуру адміністративної процедури в митній справі становлять митні формальності та дії. Запропоновано внесення змін у національне митне законодавство щодо заміни по всьому тексту і у всіх відмінках поняття «митний режим» на поняття «митна процедура».**

**Постановка проблеми.** Проблема визначення поняття та характеристики категорії правових відносин є однією з найскладніших як з точки зору загальної теорії права, так

і з точки зору визначення принципових засад регулювання та функціонування окремих галузей права. На жаль, така проблема не оминула і митне право.

**Аналіз останніх досліджень.** Практично всі вчені, напрям наукових пошуків яких пов'язаний із митним правом, у публікаціях звертали увагу на проблеми застосування термінології в митній справі. У першу чергу, це статті Л. Р. Баязітова, І. Г. Бережнюка, Є. В. Додіна, Л. М. Дорофєєвої, С. В. Ківалова, Ю. Д. Кунєва, А. В. Мазура, І. В. Міщенко, В. Я. Настюка, Н. В. Осадчої, П. В. Пашка, Д. В. Приймаченка, О. П. Федотова, В. В. Ченцова, М. Г. Шульги тощо. Однак внутрішня структура адміністративної процедури в митній справі практично досліджувалась.

**Виклад основного матеріалу.** З набранням чинності Митного кодексу України (далі – МК України) 2012 р. у національному митному законодавстві спостерігається підміна понять «митний контроль», «митне оформлення», «митна процедура» поняттям «митні формальності» або ототожнення понять «митна процедура» та «митний режим».

Група авторів монографії за загальною редакцією І. Г. Бережнюка стверджують, що розділ V МК України містить саме митні процедури, а не митні режими [1, с. 94]. В. І. Царенко та В. О. Хома також обґрунтовують позицію щодо зміни розділу V МК України «Митні режими» у «Митні процедури» [2, с. 152]. Цієї позиції дотримується Б. А. Кормич, звертаючи увагу, що Конвенція Кіото «в англійському та французькому перекладах використовує, відповідно, терміни «procedure» та «regime» як синоніми і «режимна» система погано узгоджується з сучасними принципами вільної торгівлі, адже вона одразу тягне за собою примари заборон та обмежень ... на відміну від позицій «процедурної концепції» [3, с. 147]. Автор акцентує увагу на Митний кодекс Європейського Союзу (далі – МК ЄС), в якому дійсно замість терміна «митний режим» застосовується термін «митна процедура».

Переклад українською мовою франко- або англомовних документів, які як першоджерела були проаналізовані науковцями, стали основою для обґрунтування власної позиції з приводу застосування понять «митна процедура» або «митний режим».

Враховуючи прагнення України до вступу в ЄС, стає необхідним процес адаптації міжнародних норм, регламентів та стандартів ЄС у національне законодавство. Якщо в МК ЄС застосовується поняття «митна процедура» (аналог українського поняття «митний режим»), не виникає сумнівів необхідності внесення відповідних змін у національне законодавство щодо використання єдиної термінології. У зв'язку з цим пропонується в МК України по всьому тексту і у всіх відмінках замінити поняття «митний режим» на поняття «митна процедура». Визначення поняття «митна процедура» викласти у такій редакції: «Комплекс взаємопов'язаних правових норм, що, відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України, визначають митний статус товарів, умови оподаткування й обумовлюють їхнє використання після митного оформлення».

Крім митних процедур, які є митним режимом, відповідно до чинної термінології МК України, в митній справі є й інші процедури, передбачені МК України. Так, законодавець неодноразово в МК України вказує на процедури митного контролю та митного оформлення (ч. 3 ст. 7, п. 2 ч. 11 ст. 311, ч. 1 ст. 356, п. 2 ч. 1 ст. 565), процедуру МДП (ч. 3 ст. 302, ч. 1 ст. 360), процедуру контролю, який здійснюється іншими державними органами під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України» (п. 2 ч. 4 ст. 263) тощо. У цьому випадку йдеться про адміністративну процедуру в митній справі.

З теорії адміністративного права відомо, що одним із критеріїв класифікації адміністративних процедур є критерій «за сферою діяльності», в нашому випадку – у державній митній справі.

Унікаючи надання визначення поняттю «процедури, спрямовані на здійснення державної митної справи», О. П. Федотов виокремлює два види таких процедур:

1) процедури переміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України (митні процедури, юрисдикційні процедури, процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб митниць Державної фіскальної служби України, процедури аналізу ризиків недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи та процедури мінімізації ризиків недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи);

2) процедури, пов'язані з таким переміщенням (внутрішньоорганізаційні процедури, процедури, пов'язані з регулюванням діяльності суб'єктів навколо митної інфраструктури, процедури здійснення митницями Державної фіскальної служби України контролю за окремими видами діяльності підприємств, процедури міжнародного співробітництва) [4, с. 27–28].

Цілком слушною виглядає позиція автора щодо обрання саме такого критерію поділу адміністративних процедур, однак ряд процедур у митній справі так і не відображені в наведеній класифікації. До митних процедур автор відносить лише митний контроль, митне оформлення. Однак є процедури в митній справі, які не менш важливі, а саме: справляння митних платежів; прийняття попередніх рішень з питань державної митної справи; надання консультацій; отримання статусу гаранта і цей перелік можна продовжити. Припускаємо, що автор не ставив за мету надати винятковий перелік адміністративних процедур у митній справі.

Узагальнений аналіз процедур у митній справі дозволив виокремити їхні такі ознаки: а) застосовуються в митній справі та визначені МК України й іншими нормативними актами з питань митної справи; б) обов'язковим учасником цих процедур є органи доходів і зборів, їхні посадові особи; в) спрямовані на впорядкування, охорону, розвиток митних правовідносин, реалізацію прав і свобод громадян; г) є формою реалізації повноважень органів доходів і зборів; ґ) пов'язані із переміщенням товарів, транспортних засобів комерційного призначення, громадян через митний кордон України; д) прийняттям владного управлінського рішення.

Не претендуючи на універсальність запропонованого визначення, вважаємо, що адміністративна процедура в митній справі – це сукупність норм, передбачених МК України та іншими нормативними актами з питань митної справи, які визначають порядок виконання митних формальностей під час переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України та прийняття владного управлінського рішення щодо забезпечення прав і свобод громадян.

Загальновизнано, що структурно адміністративні процедури складаються зі стадій, етапів та процедурних дій. Дії є базовим елементом процедури, з яких складаються етапи (якщо вони виділяються) та стадії процедури.

Якщо використовувати термінологію МК України, то адміністративні процедури в митній справі складаються з митних формальностей та дій. Зазначимо, що в деяких публікаціях на це вже зверталась увага. Так, Ю. Д. Кунев і Л. Р. Баязітов визначили, що «внутрішнім змістом митної процедури є: 1) вчинення митних формальностей –

перетворення на юридичні факти певного, охопленого галузю процедури, набору фактових передумов (нормативно передбачених майбутніх фактів, обставин і подій); 2) вчинення дій з формування доказової бази, передбаченого для прийняття рішення (вивчення, перевірка, оцінка тощо: фактів, обставин та подій)» [5, с. 21].

Одними із основних процедур у митній справі є процедури митного контролю та митного оформлення, які складаються із ряду митних формальностей. Підтвердження цієї тези щодо митного оформлення міститься у ст. 246 МК України. Так, згідно з ч. 2 ст. 246 МК України «порядок виконання митних формальностей під час здійснення митного оформлення визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фінансів» [6]. Щодо митного контролю, в ч. 3 ст. 318 МК України законодавець прямо вказує, що митний контроль передбачає виконання органами доходів і зборів мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи [6]. Крім того, у підзаконних актах нормотворець розглядає митні формальності як складову митного оформлення і митного контролю. Так, наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 № 629 має назву «Про митні формальності на трубопровідному транспорті та лініях електропередачі» (із теорії управління наказ є актом управління), яким затверджений «Порядок та строки митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються трубопровідним транспортом» (є управлінським рішенням). Як свідчить назва цього Порядку, в ньому йдеться і про митний контроль, і про митне оформлення. У наказі Міністерства фінансів України від 10.03.2015 № 308 «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті» зазначається про митні формальності, які стосуються як митного контролю, так і митного оформлення.

Деякі автори помилково митні формальності розглядають як різновид адміністративної процедури, про що свідчить внутрішня структура, в нашому випадку митних формальностей на морському транспорті. Так, І. В. Несторишен, Т. В. Руда вказують, що «здійснення митних формальностей на морському транспорті складається з таких стадій: а) попередні митні операції, що містять етапи: подання заявки на здійснення митного контролю прибуття/вибуття судна, перевірка наявних орієнтувань на судно, подання документів, необхідних для митного контролю та оформлення судна; б) митний контроль судна, який містить етапи: документальний контроль, установлення плану огляду судна, безпосередній огляд судна, завершення митного огляду й підведення його підсумків; в) завершення митних процедур і засвідчення поданих документів особистим номерним забезпеченням; г) формування суднової справи. Усі стадії взаємопов'язані і взаємозумовлені» [7, с. 301].

Т. В. Аверочкина також підтримує цю позицію, зазначаючи, що «стадії здійснення сервісних митних формальностей на морському транспорті також наведено у Порядку, при цьому головною їх особливістю є те, що ці формальності органічно поєднані зі здійсненням митного контролю та є практично невіддільними від нього. Так, виокремлюються стадії: 1) підготовки до митних формальностей (ч. 1 розділу II Порядку), 2) здійснення митних формальностей (ч. 2, 3 розділу II Порядку), 3) формування та реєстрації суднової справи (ч. 4 розділу II Порядку)» [8, с. 194].

Вищенаведене дозволяє зробити висновок про необхідність внесення змін у МК України щодо введення в ст. 4 поняття «адміністративна процедура в митній справі»,

яке дозволить уникнути ототожнення понять «митна процедура» та «адміністративна процедура в митній справі».

На нашу думку, також потрібно звернути увагу на використання поняття «митні формальності» (п. 29 ч. 1 ст. 4 МК України) у множині, що відображає їхню велику кількість, але не сприяє розумінню цього поняття. Формулювання поняття «митні формальності» – «це сукупність дій...» є, на нашу думку, нелогічним. У такому варіанті неможливо уявити структуру конкретної митної формальності – або митна формальність це дія, або митна формальність складається із декількох дій. Зустрічаються випадки, коли в окремих законодавчих актах поняття «митні формальності» та «дії» вживаються як тотожні.

Такі поняття, як «митний режим», «митне оформлення», «митна процедура», «митні формальності», є взаємопов'язаними, і тому спільним має бути підхід до їхнього формулювання.

Не викликає сумнівів, що використання поняття «митна формальність» у множині у більшості випадків у положеннях МК України, інших актах з питань державної митної справи є доцільним і виправданим, підкреслює їхню велику кількість та абстрагованість законодавця під час формулювання загальних положень, що розповсюджуються на такі формальності. Однак вживання цього поняття в однині, насамперед у ст. 4 МК України, під час надання йому офіційного визначення дозволить уявити структуру формальності та уникнути її ототожнення з дією.

Зазначимо, що в деяких нормативно-правових актах з питань митної справи поняття «митні формальності» вживається й в однині. Це, наприклад, п. 2, 5, 8, 12, 13 розділу VII, п. 4 розділу IX Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684 [9], п. 1.7, 1.8 Порядку виконання митних формальностей під час здійснення митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 30.05.2012 № 631 [10].

**Висновки.** Враховуючи прагнення України до вступу в ЄС, доведена необхідність процесу адаптації міжнародних норм, регламентів та стандартів ЄС у національне законодавство. Якщо в МК ЄС застосовується поняття «митна процедура» (аналог українського поняття «митний режим»), запропоновано внесення відповідних змін у національне законодавство щодо використання єдиної термінології, а саме: в МК України та інші акти законодавства України з питань митної справи по всьому тексту і у всіх відмінках замінити поняття «митний режим» на поняття «митна процедура».

З'ясовано особливості адміністративних процедур у митній справі та виокремлено їхні ознаки: а) застосовуються у митній справі та визначені МК України та іншими нормативними актами з питань митної справи; б) обов'язковим учасником цих процедур є органи доходів і зборів, їх посадові особи; в) спрямовані на впорядкування, охорону, розвиток митних правовідносин, реалізацію прав і свобод громадян; г) є формою реалізації повноважень органів доходів і зборів; г) пов'язані із переміщенням товарів, транспортних засобів комерційного призначення, громадян через митний кордон України; д) прийняттям владного управлінського рішення.

Запропоновано визначення поняття «адміністративна процедура в митній справі» як сукупність норм, передбачених МК України та іншими нормативними актами з питань митної справи, які визначають порядок виконання митних формальностей під час

переміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України та прийняття владного управлінського рішення щодо забезпечення прав і свобод громадян.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концептуалізація оцінювання митних процедур в умовах активізації зовнішньоекономічної діяльності : монографія / за заг. ред. І. Г. Бережнюка. – Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2015. – 196 с.
2. Царенко В. І. Митні процедури: ознаки та поняття / В. І. Царенко, В. О. Хома // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 3. – С. 149–153.
3. Кормич Б. А. Митні режими або митні процедури: європейські стандарти термінології та класифікації. LEX PORTUS / Б. А. Кормич // Юридичний науковий журнал. – 2017. – № 2. – С. 142–153.
4. Федотов О. П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : 12.00.07 / О. П. Федотов. – Одеса, 2016. – 38 с.
5. Кунев Ю. Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: «митна процедура» / Ю. Д. Кунев, Л. Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. – 2014. – № 2. – С. 7–21. – (Серія : «Право»).
6. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
7. Несторишен І. В. Особливості застосування системи управління ризиками в морських пунктах пропуску / І. В. Несторишен, Т. В. Руда // Сталій розвиток економіки : Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2013. – № 4. – С. 299–303.
8. Аверочкіна Т. В. Щодо визначення поняття «вільна практика» для суден в морських портах України. LEX PORTUS / Т. В. Аверочкіна // Юридичний науковий журнал. – 2017. – № 1. – С. 189–199.
9. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : наказ Міністерства фінансів України : від 31.07.2015 № 684 / Міністерство фінансів України // Офіційний вісник України. – 2015. – № 70. – С. 60. – Ст. 2323.
10. Про затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа : наказ Міністерства фінансів України : від 30.05.2012 № 631 / Міністерство фінансів України // Офіційний вісник України. – 2015. – № 64. – С. 63. – Ст. 2627.

## REFERENCES

1. Kontseptualizatsiia otsiniuvannia mytnykh protsedur v umovakh aktyvizatsii zovnishnoekonomichnoi diialnosti: monohrafiia / za zah. red. I. H. Berezhniuka. Khmelnytskyi: PP Melnyk A.A., 2015. 196 s.
2. Tsarenko V. I., Khoma V. O. Mytni protsedury: oznaky ta poniattia. Porivnialno-analitychne pravo. 2014. № 3. S. 149–153.

3. Kormych B. A. Mytni rezhymy abo mytni protsedury: yevropeiski standarty terminolohii ta klasyfikatsii. LEX PORTUS: Yurydychnyi naukovyi zhurnal. 2017. № 2. S. 142–153.
4. Fedotov O.P. Administratyvno-pravova kontseptsiiia zdiisnennia derzhavnoi mytnoi spravy: teoriia ta praktyka: avtoref. dys. ... doktora yuryd. nauk: 12.00.07. Odesa, 2016. 38 s.
5. Kuniev Yu. D. Baiazitov L. R. Vyznachennia sutnosti ta zmistu osnovnykh mytno-pravovykh poniat: «mytna protsedura». Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Serii: «Pravo». 2014. № 2. S. 7–21.
6. Mytnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13 bereznia 2012 r. № 4495-VI /Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (data zvernennia: 13.02.2018).
7. Nestoryshen I. V., Ruda T. V. Osoblyvosti zastosuvannia systemy upravlinnia ryzykamy v morskyykh punktakh propusku. Stalyi rozvytok ekonomiky: Vseukrainskyi naukovo-vyrobnychy zhurnal. 2013. № 4. S. 299–303.
8. Averochkina T.V. Shchodo vyznachennia poniattia «vilna praktyka» dlia suden v morskyykh portakh Ukrainy. LEX PORTUS: Yurydychnyi naukovyi zhurnal. 2017. № 1. S. 189–199.
9. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia analizu ta otsinky ryzykiv, rozroblennia i realizatsii zakhodiv z upravlinnia ryzykamy dlia vyznachennia form ta obsiahiv mytnoho kontroliu: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 31.07.2015 № 684 / Ministerstvo finansiv Ukrainy. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2015. № 70. S. 60. St. 2323. (data zvernennia 20.03.2018).
10. Pro zatverdzhennia Poriadku vykonannia mytnykh formalnostei pry zdiisnenni mytnoho oformlennia tovariv iz zastosuvanniam mytnoi deklaratsii na blanku yedynoho administratyvnoho dokumenta: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 30.05.2012 r. № 631 / Ministerstvo finansiv Ukrainy. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2015. № 64. S. 63. St. 2627. (data zvernennia 20.03.2018).

#### **Prokopenko V. V. Administrative customs procedure: structure issues**

*The article focuses on the presence of substitution or identification of some key definitions in the normative acts of Ukraine on customs matters, what greatly complicates both the perception of the conceptual categorical apparatus and law enforcement activities in this area. It is established that some authors mistakenly consider customs formalities as a kind of administrative procedure. It is proved that the internal structure of the administrative procedure in the customs matter are customs formalities and actions. It is proposed to amend the national customs legislation to replace the term “customs regime” with the term “customs procedure” throughout the text and in all cases.*

**Key words:** *administrative procedure in customs, action, customs procedure, customs formalities, customs regime.*

*Стаття надійшла до редколегії 17 грудня 2018 року*