

УДК 342.951:339.543(477)

**ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ:
СТАТИСТИЧНИЙ АНАЛІЗ****О. В. Захарова****(Черкаський державний технологічний університет, м. Черкаси)****С. А. Дуженко****(Східноєвропейський університет економіки і менеджменту, м. Черкаси)**

Систематизовано статистичну інформацію щодо динаміки проваджень у справах про порушення митних правил в Україні протягом 2013–2017 рр. Проаналізовано динаміку кількості протоколів про порушення митних правил. Визначено тенденції щодо кількості поданих скарг на постанови митниць і рівень їх скасування. Висвітлено інтенсивність і результативність застосування інституту компромісу у справах про порушення митних правил. Оцінено кількість постанов про проведення додаткової перевірки як результату вирішення справи про порушення митних правил.

Ключові слова: митне законодавство; митні правила; порушення; провадження у справах; статистичний аналіз.

Statistical information on the dynamics of proceedings in cases of violation of customs rules in Ukraine during 2013–2017 years is systematized. The dynamics of the number of protocols on violation of customs rules was analyzed. It is established that as a result of the socio-political crisis in Ukraine, which began in 2014, there was a gradual increase in the number of violations of customs rules, which led to a corresponding increase in the number of protocols. The tendencies concerning the number of complaints filed against the decisions of the customs authorities and the level of cancellation of such resolutions are determined: during 2014–2016, there was a passive dynamics of growth in the number of complaints lodged against customs regulations, which in 2017 went into the active phase. An annual reduction in the number of positive decisions taken on complaints lodged against customs orders has been established. The intensity and efficiency of application of the institute of compromise in cases of violation of customs rules is highlighted. An assessment of the number of resolutions on conducting additional verification as a result of the decision on the case of violation of customs rules.

Key words: customs legislation; customs rules; infringement; proceedings in cases; statistical analysis.

Постановка проблеми. Курс на гармонізацію суспільних відносин й активізацію євроінтеграційних процесів в економіці держави, що обрала Україна, зумовлюють потребу докорінної трансформації закономірностей функціонування всіх сфер життя. Підґрунтям раціонального здійснення такої трансформації стане реформування національного законодавства, зокрема і митного. Запровадження нового Митного кодексу України (далі – МК України) значно змінило правове регулювання

© О. В. Захарова, О. В. Дуженко, 2017

митних правовідносин, у тому числі під час провадження у справах про порушення митних правил. Водночас встановити результативність таких змін на практиці можливо виключно шляхом запровадження моніторингу провадження у справах про порушення митних правил.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематиці митного регулювання в Україні останнім часом приділяється достатньо уваги з боку українських науковців і практиків. Так, Є. Додін присвятив свої праці розвитку митного законодавства в Україні у частині посилення відповідальності за порушення митних правил¹. В. Колпаков розкриває адміністративно-правовий аспект охорони національних інтересів України у прикордонній діяльності². В. Нижникова аналізує досвід України у співробітництві з міжнародними організаціями у сфері митної справи³. Д. Приймаченко досліджує особливості здійснення митних процедур державними органами в Україні⁴. М. Шульга висвітлює аспекти правового регулювання митного режиму⁵. Водночас із метою з'ясування глибини проблеми потребує подальших досліджень кількісний аспект питання щодо розгляду справ про порушення митних правил в Україні.

Мета статті – визначити систему показників і здійснити їх статистичний аналіз шляхом оцінювання проваджень у справах про порушення митних правил.

Виклад основного матеріалу. Інформаційну базу дослідження щодо динаміки проваджень і шляхів їх розв'язання у справах про порушення митних правил в Україні за період 2013–2017 рр. було сформовано на підставі листів-відповідей, наданих Державною фіскальною службою України про надання відповідної публічної інформації, можливість отримання якої регулюється Законом України “Про доступ до публічної інформації”^{6, 7, 8, 9, 10}. Отриману інформацію систематизовано в табл. 1.

¹ Додін Є. В. Місце відповідальності за порушення митних правил у структурі юридичної відповідальності // Митна справа. – 2013. – № 4. – С. 34–43.

² Колпаков В. К. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект) // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2015. – Вип. 32 (1). – С. 162.

³ Нижникова В. В. Співробітництво України з міжнародними організаціями у сфері митної справи // Вісник Одеського національного університету. Серія: Правознавство. – 2015. – Т. 20. – Вип. 2. – С. 121–128.

⁴ Приймаченко Д. В. Інформування як форма взаємодії органів доходів і зборів у процесі здійснення митних процедур // Фінансове право. – 2014. – № 3. – С. 25–30.

⁵ Шульга М. Г. Митний режим: основи правового регулювання // Вісник Національного університету “Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого”. Серія: Економічна теорія та право. – 2013. – № 4. – С. 270–280.

⁶ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.

⁷ Лист Державної фіскальної служби України про надання інформації від 06.02.2015 р. вих. № 1032/Д/99-99-26-03-01-14.

⁸ Лист Державної фіскальної служби України про надання інформації від 01.02.2016 р. вих. № 996/Д/99-99-26-03-01-14.

⁹ Лист Державної фіскальної служби України про надання інформації від 29.03.2017 р. вих. № 4348/Д/99-99-20-02-02-14.

¹⁰ Лист Державної фіскальної служби України про надання інформації від 05.01.2018 р. вих. № 118/Д/99-99-20-02-03-14.

Таблиця 1

Інформація щодо провадження у справах про порушення митних правил в Україні, упродовж 2013-2017 рр.

Рік	468	469.1	469.2	469.3	470.1	470.2	470.3	471	472	473	474	474.2	475	476	477	478.1	478.2	478.3	479	480	481.1	481.2	481.3	482.1	482.2	483.1	483.2	484	485	Разом								
Статті Митного кодексу України Кількість протоколів про ПАП																																						
2013	157	215	1950	42	1123	1119	1568	3538	6518	632	10	13	41	21	3	3	1	59	128	73	472	410	20	3754	236	641	552	23599										
2014	91	92	773	29	1328	575	1379	2439	3379	543	4	8	12	6	2	2		34	101	45	622	189	20	2496	87	513	339	15108										
2015	53	121	340	66	1570	732	2404	2970	587	13	11	18	22	29	1			37	102	87	1097	354	6	3419	293	322	749	17808										
2016	46	105	178	44	2579	1426	6944	2434	2461	639	18	5	15	17	8	2	9	65	135	100	1178	243	9	3331	80	208	956	23335										
2017	92	110	202	43	2737	1865	13792	2019	1833	819	22	4	7	14	37	20	1	41	309	299	3752	185	10	2911	44	202	911	32282										
Кількість укладених мирових угод																																						
2013	4	17	27	5	7	8	18	1	41				2	7				1	8	6	8	10			8		2	140	330									
2014	4	7	8	4	20	8	10	14	33				4		1				3	4	4	10			9		8	69	220									
2015	3	9	21	5	2	9	10	3	32	1			5		1				11	6	5	16			10		122	271										
2016	9	11	7	7	8	8	51	3	56	1			6		1				14	6	6	24			1		95	296										
2017	48	6	5	3	13	30	155	3	22				2	2	2				18	4	16	36			1		108	472										
Кількість випадків невиконання мирових угод																																						
2013								1	1		3																			6								
2014								1	1																					2								
2015								1	7																3			1	12									
2016									6										1											8								
2017								1	5	1	7																			16								
Кількість скарг на постанови митниць ДФС																																						
2013								4	13									1	3											62	109							
2014								1	3	18										6										20	62							
2015								1	5	24										10										34	88							
2016								1	4	42										1										41	96							
2017								2	7	54																				49	134							
Складання постанов митниць й відстання справ на новий розгляд																																						
2013																																						
2014								1	1																													
2015								1	2	4																												
2016									8																													
2017								1	2	4																												
Складання постанови з журиння справи																																						
2013																																						
2014																																						
2015																																						
2016																																						
2017																																						
Внесені скарги на постанови про проведення додаткової перевірки у справах про порушення митних правил																																						
2015																																						
2016																																						
2017																																						
2015																																						
2016																																						
2017																																						

За інформацією Державної фіскальної служби України упродовж 2013 р. органи митниці розпочали 23 299 проваджень у справах про порушення митних правил, з них у 7529 рішень прийнято посадовими особами органів митниці. За даний період до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, надійшло 109 скарг на постанови регіональних митниць у справах вказаної категорії, з яких задоволено лише третину – 31 подання. При цьому слід акцентувати увагу на тому, що надання права на оскарження постанов митних органів у справах про порушення митних правил є важливою гарантією забезпечення законності й дотримання прав та інтересів громадян у сфері їхньої правоохоронної діяльності.

Упродовж 2014 р. митні органи розпочали 15 108 проваджень у справах про порушення митних правил, що на 35,0 % менше, ніж за попередній рік, з яких 5433 рішення приймали органи митниці. Факт відомчого оскарження прийнятих рішень спостерігався у 62 випадках. За результатами розгляду таких скарг задоволено близько третини – 18.

У 2015 р. митні органи розпочали 17 808 проваджень у справах про порушення митних правил. Факт відомчого оскарження прийнятих рішень – у 88 випадках. За результатами розгляду таких скарг задоволено близько половини – 34. Зауважимо, що суттєве зменшення рівня правопорушень у митній сфері, що відбувались у 2014–2015 рр., порівняно із базовим 2013 р. – безумовно позитивне явище. Однак непокоїть той факт, що питома вага як оскаржених рішень органів митниці, так і задоволених скарг залишається майже незмінною.

Наслідки кризових явищ, що спостерігалися в економіці України впродовж 2014–2015 рр., призвели до різких негативних змін й у митній сфері. Так, 2016 р. митні органи розпочали 23 235 проваджень у справах про порушення митних правил. Факт відомчого оскарження прийнятих рішень спостерігався у 96 випадках. За результатами розгляду таких скарг задоволено близько третини – 28. У 2017 р. ситуація погіршилася, і митні органи відкрили рекордну кількість проваджень у справах про порушення митних правил за весь період дослідження – 32 282. Факт відомчого оскарження прийнятих рішень був у 134 випадках. За результатами розгляду таких скарг задоволено близько третини – 28 (рис. 1).

Аналіз базисних і ланцюгових темпів зростання значень основних показників порушень митних правил в Україні протягом 2013–2017 рр. дав змогу зробити висновок, що за період 2014–2016 рр. спостерігалася тенденція скорочення кількості протоколів про порушення митних правил порівняно із базовим 2013 р. Водночас темпи означеного скорочення щорічно зменшувалися: у 2014 р. падіння кількості порушень становило 35,16 %, 2015 р. – 23,57 %, 2016 р. – лише 0,27 %. Натомість у 2017 р. кількість складених протоколів щодо виявлених порушень зросла на 38,56 %, що стало наглядною ілюстрацією дії негативних чинників в економіці країни та попередньої тенденції значень цього показника. Цей висновок підтверджує також і результати аналізу динаміки кількості протоколів про порушення митних правил, виконаний порівняно із відповідним рівнем попереднього року. Так, починаючи з 2015 р. в Україні спостерігається тенденція щорічного зростання значення досліджуваного показника: 2015 р. – 17,87 %; 2016 р. – 30,48 %; 2017 р. – 38,94 %.

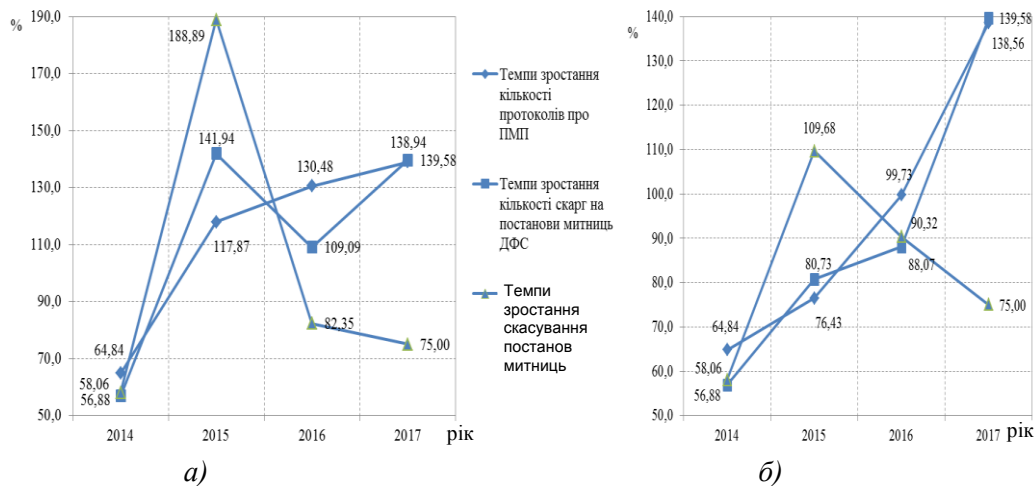


Рис. 1. Темпи зростання основних показників порушень митних правил в Україні протягом 2013–2017 рр. (а – ланцюгові; б – базисні)

Водночас, незважаючи на означені негативні тенденції підвищення інтенсивності порушень митних правил, в країні протягом досліджуваного періоду порівняно із базовим роком спостерігається скорочення кількості поданих скарг на постанови митниць, хоча темпи такого скорочення щороку мають тенденцію до зменшення: 2014 р. було подано скарг на 43,12 % менше, ніж 2013 р., 2015 р. – на 19,27 % та 2016 р. – на 11,93 % менше. Оцінивши ланцюгові темпи зростання досліджуваного показника, з'ясували, що 2015 р. кількість скарг порівняно із 2014 р. зросла на 41,94 %, а 2015 р. – на 9,09 % порівняно із попереднім роком. Це може сигналізувати як про необізнаність населення України про особливості митного законодавства, так і про скорочення його довіри до правосуддя. Дану тезу підтверджує також щорічне скорочення кількості прийнятих позитивних рішень щодо поданих скарг на постанови митниць, за виключенням 2015 р., коли було скасовано 38,6 % поданих скарг за середньорічного рівня в інші роки періоду – 28,9 %.

Значна інтенсивність порушень митних правил і подання скарг на митні органи, а також невисокий рівень задоволення означених скарг потребує запровадження нового результативного засобу регулювання, яким у розвинених країнах світу визнається компроміс у справах про порушення митних правил. Практика компромісу традиційно застосовується в цивільному праві та під час вирішення конфліктів у податковій сфері. Також законодавець у прийнятому 2012 р. КПК України наголошує на потребі застосування подібного механізму й під час провадження у кримінальних правопорушеннях. Відповідно до нової редакції МК України 2012 р., компроміс “полягає в укладенні мирової угоди між зазначеною особою та митним органом, посадова особа якого здійснює провадження у справі”¹¹.

¹¹ Митний кодекс України: Кодекс від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 44–45; № 46–47; № 48. – Ст. 552.

Запровадження цього інструменту має сприяти наближенню чинного законодавства України до міжнародних стандартів.

Очевидно, що із запровадженням інституту компромісу у справах про порушення митних правил законодавець пов'язував низку переваг: по-перше, зменшення навантаження на органи, які уповноважені розглядати справи даної категорії та переглядати винесені ними рішення; по-друге, прискорення в часі здійснення провадження у цих справах; по-третє, створення сприятливих умов для наповнення державного бюджету. Безсумнівно, запровадження даного інституту в митному законодавстві – позитивне рішення, водночас воно потребує детального статистичного обґрунтування з погляду перспектив його практичного застосування.

За інформацією Державної фіскальної служби України упродовж 2013 р. було укладено 320 мирових угод, це лише близько 1,4 % від загальної кількості розпочатих проваджень у справах про порушення митних правил (23 299 складених протоколів) (табл. 1). Митні органи переважно змогли досягти компромісу з особами, які вчинили порушення, передбачені ст. 485 МК України (140 мирових угод, або 43,75 % від їхньої загальної кількості). Також значну частину мирових угод укладено з особами, які вчинили дії, передбачені ст. 472 МК України (41 мирові угоди, або 12,8 %), ч. 2 ст. 469 МК України (27 мирових угод, або 8,4 %). За вказаний період трапилося 6 випадків (1,9 %) невиконання умов укладених мирових угод, досить помітним результатом.

2014 р. провадження у справах про порушення митних правил у 220 випадках було припинено шляхом компромісу. Питома вага укладених мирових угод, як і 2013 р., була на рівні 1,4 % (15 105 складених протоколів). Найбільш схильними до компромісу з органами митниці були особи, які вчинили порушення, передбачені ст. 485 МК України (69 мирових угод, або 31,4 % від їхньої загальної кількості), ст. 472 МК України (33 мирових угод, або 15,0 %), ч. 1 ст. 470 МК України (20 мирових угод, або 9,0 %). Водночас невиконання умов мирових угод спостерігалось лише у 2 випадках (0,9 %) за рік, це засвідчує досить високу позитивність практичної реалізації норм ст. 521 МК України.

Упродовж 2015 р. в Україні було укладено 271 мирову угоду у сфері порушень митних правил, це становить приблизно 1,52 % від загальної кількості розпочатих проваджень у справах про порушення митних правил (17 808 складених протоколів). Митні органи переважно досягли компромісу з особами, які вчинили порушення, передбачені ст. 485 МК України (122 мирові угоди, або 45,0 % від загальної кількості). Також значну частину мирових угод було укладено з особами, які вчинили дії, передбачені ст. 472 МК України (32 мирові угоди, 11,8 %), ч. 2 ст. 469 МК України (21 мирові угоди, 7,7 %). Крім того, у 10 разів збільшилась кількість випадків невиконання умов мирових угод, що становило 4,4 % від їхньої кількості.

2016 р. провадження у справах про порушення митних правил у 296 випадках було припинено шляхом компромісу, це приблизно 1,27 % від загальної кількості розпочатих проваджень у справах про порушення митних правил (23 235 складених протоколів). Найбільш схильними до компромісу з органами митниці були особи, які вчинили порушення, передбачені ст. 485 МК України (95 мирових угод, або 32,1 % від загальної кількості), ст. 472 МК України (36 мирових угод, або

12,2 %), ч. 3 ст. 470 МК України (51 мирова угода, або 17,2 %). Протягом року трапилося лише 8 випадків (2,7 %) невиконання умов мирової угоди.

Упродовж 2017 р. укладено найбільшу кількість мирових угод – 472 – близько 1,46 % від загальної кількості розпочатих проваджень у справах про порушення митних правил (32 282 складених протоколів). Знову митні органи переважно досягли компромісу з особами, які вчинили порушення, передбачені ст. 485 МК України (108 мирових угод, 22,9 % від загальної кількості). Також значну частину мирових угод було укладено з особами, які вчинили дії, передбачені ч. 3 ст. 470 МК України (155 мирових угод, або 32,8 %), ст. 468 МК України (48 мирових угод, або 10,2 %). Водночас удвічі збільшилась кількість випадків невиконання умов мирових угод – 3,4 %.

Отже, можна стверджувати, що результативність укладених мирових угод щодо розпочатих проваджень у справах про порушення митних правил протягом досліджуваного періоду була на досить високому рівні, хоча і мала тенденцію до скорочення (рис. 2).

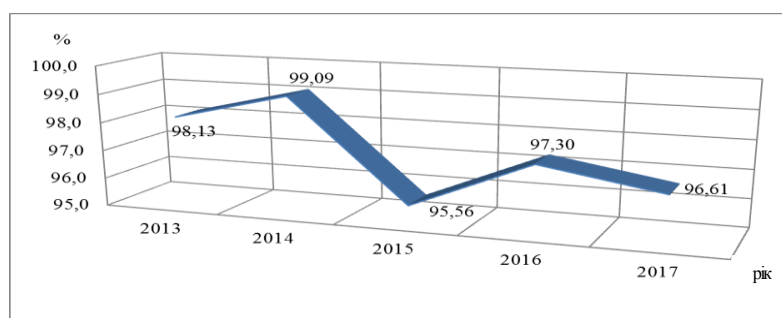


Рис. 2. Результативність виконання мирових угод у митній справі, укладених в Україні протягом 2013–2017 рр.

За результатами проведеного дослідження констатуємо, що, незважаючи на повільне впровадження інституту компромісу у справах про порушення митних правил на практиці, його перспективність та подальший розвиток очевидні. Упродовж 2013–2017 рр. мирові угоди за вчинення правопорушень, передбачених ст. 473, 476, 482 МК України, не уклалися взагалі, що є підґрунтям для подальшого поширення у митній справі інституту компромісу.

Застосування процедури компромісу у справах про порушення митних правил, безумовно, має позитивні наслідки не тільки для держави, зокрема митних органів, але й для особи, яка вчинила правопорушення у митній сфері. Даний компроміс позитивний і для правопорушника, адже певною мірою спрощує процедуру митного оформлення. Однак, з огляду на те, що декларант все ж сплачує штраф, передбачений санкцією відповідної статті, то такий компроміс має формальний характер з боку митних органів – здійснюється без “протоколювання” відповідних порушень, однак з їх повним виконанням.

Водночас для особи, яка вчинила порушення митних правил, найбільш позитивним наслідком застосування процедури компромісу вважаємо зможу застосування положень ч. 8 ст. 521 МК України, відповідно до якої в разі припинення провадження у спра-

ві про порушення митних правил шляхом компромісу особа, яка вчинила це правопорушення, вважається такою, що не була притягнута через нього до адміністративної відповідальності. Тож особа, котра вчинила порушення митних правил, може уникнути в подальшому у разі повторного вчинення аналогічного порушення такої кваліфікаційної ознаки її діяння, як повторність, тобто вона має змогу уникнути суворішої санкції.

У новій редакції МК України залишилася без змін стаття, що визначає види постанов про порушення митних правил¹². Відповідно до цієї статті у справі про порушення митних правил орган доходів і зборів або суд, що розглядає справу, може винести рішення про проведення додаткової перевірки, для чого встановлюються конкретні цілі й терміни. Винесення вказаної постанови дає змогу отримати докази (або хоча б ужити заходів щодо їх отримання), необхідні для правильного вирішення справи, а також забезпечити усунення недоліків, що виникли на першій стадії провадження. З одного боку, це має сприяти реалізації принципу об'єктивної істини, з іншого – може створити штучні перепони та певну невизначеність для здійснення правосуддя, оскільки законодавцем не встановлено обмежень щодо кількості постанов про проведення додаткової перевірки, які можна винести в межах здійснення одного провадження за справою. Вважаємо, що означені проблемні моменти мають здебільшого теоретичний характер, адже на практиці під час винесення постанови про проведення додаткової перевірки вони не виникають. При цьому зазначена постанова за своїм змістом не забезпечує застосування матеріально-правової норми, а лише констатує потребу формування достатньої доказової бази щодо винуватості особи у вчиненні порушення митних правил.

Згідно з інформацією Державної фіскальної служби України (табл. 1), судами під час розгляду матеріалів про порушення митних правил упродовж 2015 р. було винесено 196 постанов про проведення додаткової перевірки, що становило 1,10 % від загальної кількості розглянутих справ, у 2016 р. – 345 постанов (1,48 %) та у 2017 р. – 179 постанов (0,55 %) (рис. 3).

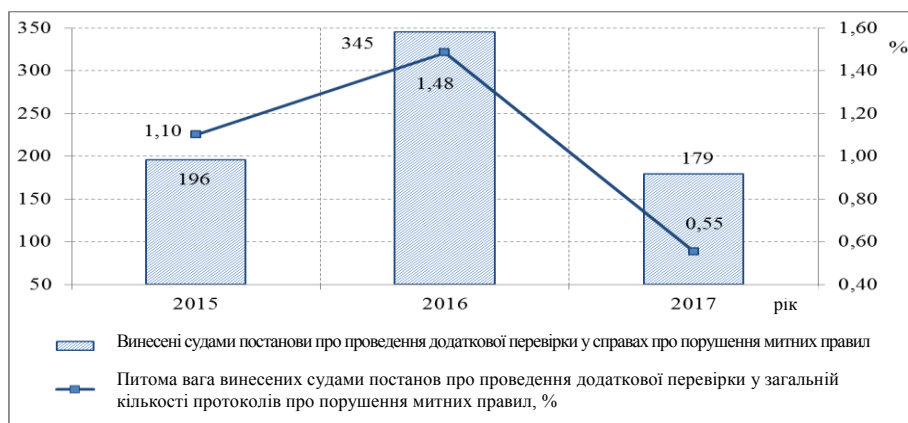


Рис. 3. Динаміка винесення судами постанов про проведення додаткової перевірки у справах про порушення митних правил

¹² Там само.

Отже, можна констатувати, що у звітному 2017 р. різко скоротилася кількість постанов про проведення додаткових перевірок, які були винесені у ході розгляду справи про порушення митних правил.

Аналізуючи статистичну інформацію Державної фіскальної служби України щодо стану здійснення провадження у справах про порушення митних правил упродовж 2015–2017 рр., зазначимо, що найбільшу кількість постанов про проведення додаткових перевірок судами винесено під час розгляду матеріалів за ч. 1 ст. 483 МК України (переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю), що передбачає накладення штрафу в розмірі 100 % вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил зі конфіскацією цих товарів, а також товарів, транспортних засобів зі спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України.

Так, у 2015 р. із загальної кількості розглянутих судами 3419 справ даної категорії у 148 випадках було винесено постанову про проведення додаткової перевірки (4,3 % від їхньої загальної кількості), 2016 р. суди, розглянувши 3331 справу, вважали недостатніми наявні докази у 244 випадках (7,3 %), а 2017 р., розглянувши 2911 справ, – у 117 випадках (4,0 %). Таке збільшення у 2016 р. кількості постанов про проведення додаткових перевірок зумовлено не лише об'єктивними факторами, але й винесенням судами необґрунтованих постанов, зумовлених іноді небажанням розглядати певну справу чи просто умисним затягуванням її розгляду з метою завершення строків притягнення до адміністративної відповідальності, що недопустимо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Дослідивши інтенсивність проваджень у справах про порушення митних правил в Україні упродовж 2013–2017 рр., ми зробили такі висновки: по-перше, наслідки суспільно-політичної кризи, що розпочалася в Україні 2014 р., спричинили поступове зростання кількості порушень митних правил, це призвело до відповідного збільшення кількості протоколів; по-друге, протягом 2014–2016 рр. спостерігалася пасивна динаміка до зростання кількості поданих скарг на постанови митниць, яка 2017 р. перейшла в активну фазу; по-третє, за весь період дослідження ми фіксували щорічне скорочення кількості прийнятих позитивних рішень щодо поданих скарг на постанови митниць; по-четверте, позитивним моментом можна вважати запровадження із 2012 р. у МК України такого інструменту компромісу, як мирова угода, проте її застосовують, на наш погляд, не повною мірою (до 1,5 % від загальної кількості протоколів); по-п'яте, упродовж 2015–2017 рр. тривало скорочення кількості винесення постанов про проведення додаткових перевірок.

Здійснені дослідження мають стати основою для запровадження моніторингу інтенсивності порушень митних правил в Україні та подальшої розробки дієвих заходів щодо їх поступового скорочення.