



## ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ

УДК 351.713:339.543

**В. Прокопенко,**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри морського та митного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА В МИТНІЙ СПРАВІ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, СТРУКТУРА

Процедурний складник публічного адміністрування протягом останнього часу є об'єктом підвищеної наукової уваги з боку представників вітчизняної адміністративістики, адже наявність чіткої та зваженої процедури є не лише обов'язковою передумовою правозастосовної реальності матеріально-правових (і насамперед компетенційних) приписів, а й двосторонньою гарантією публічних правовідносин, забезпечуючи для суб'єкта владних повноважень – досягнення справедливого та оптимального результату адміністративної діяльності (оскільки лише сам факт слідування процедурі значною мірою забезпечує від прикладних кваліфікаційних, оціночних, мотивувальних помилок); для приватної особи – дотримання її прав, свобод і законних інтересів (оскільки саме процедура є первинною гарантією своєчасності, безсторонності й повноти розгляду адміністративної – позитивної чи юрисдикційної – справи). У митному праві названі цінності процедури втілюються застосуванням іншої категорії – «митні формальності», сучасне законодавче закріплення якої стало результатом розрізненого сприйняття та відтворення зарубіжних нормативних джерел, дисгармоніювавши значну частину усталеного понятійно-категоріального апарату митного права. При цьому сутнісна специфіка митних формальностей, їх базові параметри і зміс-

товно-формальні виміри не просто залишаються дискусійними, а перебувають лише на початковому етапі свого доктринального опрацювання.

Низка вчених у працях досліджувала митні процедури в контексті їх застосування в разі переміщення окремих категорій товарів через митний кордон України або реалізації деяких видів митних режимів. Це роботи О.О. Афанасьевої, К.В. Бережної, Л.М. Давиденка, К.Р. Ільченко, О.С. Крущук, Н.О. Коваль, Т.Д. Мармилової, Я.Б. Назарової, Л.І. Пашковської, В.В. Прокопенко, І.М. Резніка, І.В. Тулянцєвої, О.В. Чуприни. Дисертація З.Ю. Куневої «Митні формальності: основи адміністративно-правової моделі» [1] стала одним із перших системних досліджень, присвячених розв'язанню проблем теоретичного та практичного характеру, пов'язаних із визначенням сутності, змісту й належним застосуванням у митному законодавстві публічно-правового поняття «митні формальності». Тим не менше поза увагою вчених і практиків залишилися питання щодо характеристики адміністративних процедур у митній справі, виокремлення їх особливостей від інших процедур, дослідження їх внутрішньої структури, що і є метою статті.

У митному кодексі (далі – МК) України 2012 р. великою мірою містяться результати процесу адаптації





національного законодавства до міжнародних норм, правил і стандартів, що, у свою чергу, торкнулося введення деяких дефініцій, понять у правовий обіг митного законодавства (наприклад, дефініції «митний статус товарів», «тарифна квота», «митні формальності» тощо).

Необхідно зазначити, що дефініція «митні формальності» доволі часто використовується в міжнародних митних конвенціях, які Україна ратифікувала в установленому законом порядку. У деяких випадках значення цього терміна не зовсім точно передає зміст свого англійського аналога, наприклад, переклад російською мовою терміна «Customs formalities». У радянські часи, піклуючись про імідж своєї служби, деякі керівники митниці наполягли на тому, щоб термін «Customs formalities» перекладався російською мовою як «митне оформлення», а не як «митні формальності», що перекручує реальне значення англійського слова [2, с. 143–144].

Ще однією проблемою у зв'язку з уведенням поняття «митні формальності» є те, що в деяких нормативно-правових актах наявна підміна понять «митний контроль», «митне оформлення», «митна процедура» поняттям «митні формальності». Передусім це стосується низки наказів Міністерства фінансів України, а саме наказів від 28.05.2012 № 610; від 30.05.2012 № 629; від 30.05.2012 № 630; від 30.05.2012 № 631; від 31.05.2012 № 657; від 09.10.2012 № 1066; від 10.03.2015 № 308. Крім того, в юридичній літературі з митної тематики вже неодноразово вказувалося на отождошення понять «митна процедура» та «митний режим» в МК України [3, с. 166], паралельне існування яких лише породжує сутнісно-термінологічні неузгодженості, у зв'язку з тим що це слова-синоніми. Це зумовлено перекладом Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, яку укладено в місті Кіото, 18 травня 1973 року англійською

та французькою мовами, причому обидва тексти є рівно автентичними [4]. У вказаній Конвенції в англійському та французькому перекладах використовуються, відповідно, дефініції «procedure» та «regime». Можемо припустити, що переклад українською мовою франко- або англійських документів, які як першоджерела проаналізовані науковцями, став основою для обґрунтування власної позиції з приводу застосування понять або «митна процедура» (якщо першоджерелом був текст конвенції англійською мовою), або «митний режим» (якщо першоджерелом був текст конвенції французькою мовою).

Для досягнення однаковості в застосуванні єдиної термінології в митному законодавстві деякі вчені в галузі митного права пропонують в МК України по всьому тексту й у всіх відмінках замінити поняття «митний режим» на поняття «митна процедура».

Окрім 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 мова йде 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 в митній справі.

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





1) процедури переміщення товарів і 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 навколomitної інфраструктури, процедури здійснення митницями Державної фіскальної служби України контролю за окремими видами діяльності підприємств, процедури міжнародного співробітництва) [5, с. 27–28].

Цілком слушною виглядає позиція автора щодо обрання саме такого критерію поділу адміністративних процедур, однак існує ціла низка процедур у митній справі, які так і не відображені в наведеній класифікації. До митних процедур автор зараховує лише митний контроль, митне оформлення. Однак є процедури в митній справі, які не менш важливі, а саме: процедура справляння митних платежів; процедура прийняття попередніх рішень із питань митної справи; процедура надання консультацій; процедура отримання статусу гаранта; і цей перелік можна продовжити. Припускаємо, що автор не мав на меті надати вичерпний перелік адміністративних процедур у митній справі.

Узагальнений аналіз процедур у митній справі дав змогу виокремити їх 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 митні органи, їх посадові особи; в) спрямовані на впорядкування, охорону, розви-

ток митних правовідносин, реалізацію прав і свобод громадян; г) є формою реалізації повноважень митних органів; г) пов'язані з переміщенням товарів, транспортних засобів комерційного призначення, громадян через митний кордон України; д) приймається владне управлінське рішення.

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

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

Якщо використовувати термінологію МК України, то адміністративні процедури в митній справі складаються з митних формальностей і дій. Зазначмо, що в деяких публікаціях на це вже зверталася увага. Так, Ю.Д. Кунев та Л.Р. Баязітов визначили, що «внутрішнім змістом митної процедури є: (1) вчинення митних формальностей – перетворення на юридичні факти певного, охопленого областю процедури, набору фактових передумов (нормативно передбачених майбутніх фактів, обставин і подій); (2) вчинення дій з формування доказової бази передбаченого для точки виходу рішення (вивчення, перевірка, оцінка тощо: фактів, обставин та подій)» [6, с. 21].

Отже, процедури митного контролю та митного оформлення складаються з низки митних формальностей. Підтвердження цієї тези щодо митного





оформлення міститься в ст. 246 МК України. Так, згідно з ч. 2 ст. 246 МК України, «порядок виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фінансів» [7]. 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 [7]. Крім того, у підзаконних актах нормотворець розглядає митні формальності як складник і митного оформлення, і митного контролю. Так, Наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 № 629 [8] має назву «Про митні формальності на трубопровідному транспорті та лініях електропередачі» (з 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, мова в ньому йде й про митний контроль, і про митне оформлення. У Наказі Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті» від 10.03.2015 № 308 [9] мова йде 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 містить етапи: подання заявки на здійснення митного конт-

ролю 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 судової справи. Усі стадії взаємопов'язані і взаємозумовлені» [10, с. 300].

Т.В. Аверочкіна 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 судової справи (ч. 4 розділу II Порядку)» [11, с. 194].

Вищенаведені приклади дають змогу зробити висновок про необхідність унесення змін в МК України щодо введення до ст. 4 поняття «адміністративна процедура в митній справі», яке дасть змогу уникнути ототожнення понять «митна процедура», «митні формальності» й «адміністративна процедура в митній справі».

Уважаємо також необхідним звернути увагу на використання поняття «митні формальності» (п. 29 ч. 1 ст. 4) у множині, що хоча й відображає їх велику кількість, але не сприяє розумінню цього поняття. Формулювання «митні формальності – це сукупність дій ...» є, на наш погляд, нелогічним. У такому варіанті неможливо уявити структуру конкретної митної формальності: або митна формальність це дія, або митна формальність складається з декількох дій. Зустрічаються випадки,



коли в окремих нормативних актах поняття «митні формальності» й «дій» вживаються як тотожні.

Зазначмо, що такі поняття, як «митне оформлення», «митна процедура», «митні формальності», є взаємопов'язаними, тому спільним має бути підхід до формулювання їх дефініцій. Не викликає сумнівів, що використання поняття «митна формальність» у множині у більшості випадків у положеннях МК України, інших актів з питань державної митної справи є доцільним і виправданим, підкреслює їх велику кількість та абстрагованість законодавця під час формулювання загальних положень, що розповсюджуються на такі формальності. Однак уживання цього поняття в однині насамперед у ст. 4 МК України під час надання його офіційного визначення дасть можливість уявити структуру формальності й уникнути її ототожнення з дією.

У деяких нормативно-правових актах з питань митної справи поняття «митні формальності» вживається й в однині. Це, наприклад, п. 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 [12], п. 1.7, 1.8 Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України від 30.05.2012 № 631 [13].

Проведене дослідження застосування понятійно-категоріального апарату в митному законодавстві дає змогу констатувати наявність синонімічних дефініцій в МК України, що значно ускладнює сприйняття низки норм. Запропоновано: а) в МК України по всьому тексту й у всіх відмінках замінити поняття «митний режим» на

поняття «митна процедура»; б) авторське визначення поняття «адміністративна процедура в митній справі»; в) внести зміни до п. 29 ч. 1 ст. 4 МК України щодо вживання поняття «митні формальності» в однині під час надання його офіційного визначення.

Виокремлено ознаки адміністративної процедури в митній справі та визначено структуру адміністративної процедури в митній справі, яка, на відміну від загальноприйнятої в теорії адміністративного права структури адміністративної процедури, складається з послідовно виконуваних митних формальностей і дій.

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

*Стаття присвячена дослідженню адміністративних процедур у митній справі та їх складників – митних формальностей і дій. Акцентується увага на тому, що, відповідно до термінології чинного Митного кодексу України, дефініції «митна процедура» та «митний режим» є словами-синонімами. Доведено, що основними адміністративними процедурами в митній справі є митний контроль і митне оформлення.*

*Статья посвящена исследованию административных процедур в таможенном деле и их составляющих – таможенных формальностей и действий. Акцентируется внимание на том, что, согласно терминологии действующего Таможенного кодекса Украины, дефиниции «таможенная процедура» и «таможенный режим» являются словами-синонимами. Доказано, что основными административными процедурами в таможенном деле являются таможенный контроль и таможенное оформление.*

*The article is sanctified to research of administrative procedures in custom*



*business and their constituents – custom formalities and actions. Attention is accented on because in accordance with terminology of the operating Custom code of Ukraine “custom procedure” and “custom mode” are definition words by synonyms. It is well-proven that basic administrative procedures on custom business are custom control and custom registration.*

**Література**

1. Кунєва З.Ю. Митні формальності: основи адміністративно-правової моделі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 194 с.

2. Прокопенко В.В. Щодо введення в правовий обіг національного митного законодавства поняття «митні формальності». Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (Одеса, 20–21 квітня 2012 р.). Одеса : Фенікс, 2012. Т. 2. С. 143–144.

3. Бережнюк І.Г., Несторишен І.В., Неліпович О.В. Генеза категорії «митна процедура» в законодавчому та науковому контекстах. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Серія «Економічні науки» : збірник наукових праць. Кіровоград : КНТУ, 2014. Вип. 25. С. 163–170.

4. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18.05.1973. База даних «Законодавство України». URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_643/page](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_643/page) (дата звернення: 10.12.2018).

5. Федотов О.П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 38 с.

6. Кунєв Ю.Д. Баязітов Л.Р. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: «митна процедура».

Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2014. № 2. С. 7–21.

7. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, 46–47, 48. Ст. 552.

8. Про митні формальності на трубопровідному транспорті та лініях електропередачі : Наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 № 629 / Міністерство фінансів України. Офіційний вісник України. 2012. № 59. С. 173. Ст. 2381.

9. Про затвердження Порядку виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті : Наказ Міністерства фінансів України від 10.03.2015 № 308 / Міністерство фінансів України. Офіційний вісник України. 2015. № 39. С. 111. Ст. 1175.

10. Несторишен І.В., Руда Т.В. Особливості застосування системи управління ризиками в морських пунктах пропуску. Сталій розвиток економіки: Всеукраїнський науково-виробничий журнал. 2013. № 4. С. 299–303.

11. Аверочкіна Т.В. Щодо визначення поняття «вільна практика» для суден в морських портах України. LEX PORTUS: Юридичний науковий журнал. 2017. № 1. С. 189–199.

12. 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.

13. 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.

