

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ У МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

ON THE PROBLEM OF THE ABUSE OF RIGHTS IN CUSTOMS RELATIONS

Ямненко Т.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри
цивільного права і процесу
Національного авіаційного університету*

У статті досліджено проблему зловживання правом у митних правовідносинах. Автором надано увагу не тільки розгляду окремих випадків такого зловживання, а й аналізу його ознак, визначенню конкретних підстав зловживання, а також розробці шляхів усунення недоліків вітчизняного митного законодавства, які є підґрунтям для зловживання правом суб'єктами митних правовідносин.

Ключові слова: митна справа, правовідносини, зловживання правом, законодавство, органи доходів і зборів, митні формальності.

В статье исследована проблема злоупотребления правом в таможенных правоотношениях. Автором уделено внимание не только рассмотрению отдельных случаев злоупотребления, но и анализу его признаков, определению конкретных оснований злоупотребления, а также разработке путей устранения недостатков отечественного таможенного законодательства, которые являются основой для злоупотребления правом субъектами таможенных правоотношений.

Ключевые слова: таможенное дело, правоотношения, злоупотребление правом, законодательство, органы доходов и сборов, таможенные формальности.

The article deals with the problem of abuse of right in customs relations. The author paid attention not only to the consideration of individual cases of Abuse, but the analysis of its characteristics, the determination of the specific grounds for abuse, as well as the development of ways to address shortcomings of the domestic customs laws, which are the ground for the abuse of the right subjects customs relations.

Key words: customs, relationship, abuse of right, law, bodies of incomes and fees, customs formalities.

Актуальність теми. Прийняття у 2012 р. нової редакції Митного кодексу України стало суттєвим поштовхом у напрямі реформування національної митної справи та відкрило нову епоху розвитку митних правовідносин. Однак вже сьогодні, після декількох років чинності документу, можна впевнено стверджувати, що нова редакція Кодексу не вирішила усіх існуючих проблем, натомість деякі з них навіть актуалізувалися в сучасних умовах. Одним з таких важливих питань є зловживання правом у митних правовідносинах.

В сучасній юридичній науці дослідженням питання зловживання правом займаються О.В. Вдовичен, Ю.М. Головка, Д.О. Гетманцев, С.В. Савсеріс, Н.А. Фомінова та інші вчені. Однак спеціального дослідження правової природи та змісту зловживання правом у митних правовідносинах не проводилося, що також підтверджує актуальність теми даного дослідження.

На сучасному етапі розвитку митної справи, невирішеною залишається проблема конкретизації окремих положень митного законодавства, внаслідок чого й існує можливість зловживання правом працівниками та посадовими особами митних органів, а також громадянами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, що є неприпустимим в умовах інтеграції до єдиного митного простору Європейського Союзу.

Мета статті полягає в дослідженні правової природи зловживання правом у митних правовідносинах, визначенні їх основних ознак та недоліків митного законодавства України, що сприяють існуванню даного інституту, а також розробці пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Надаючи визначення поняття «зловживання правом», О.В. Вдовичен наголошує, що це «використання права заради зла у тих випадках, коли уповноважений суб'єкт володіє суб'єктивним правом, діє в його межах, але наносить яку-небудь шкоду правам інших суб'єктів або суспільству в цілому» [1, с. 201]. Отже, пропонуємо дослідити митні правовідносини на предмет виявлення зловживань правом їх учасниками, саме з урахуванням окресленої вище правової природи даного суспільного явища.

Одним з основних напрямів діяльності митних органів є здійснення митного контролю товарів та транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України. Відповідно до ст. 318 МК України, «митний контроль передбачає

виконання органами доходів і зборів мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи» [2]. У свою чергу, ст. 4 МК України закріплює наступне тлумачення поняття «митні формальності» – «сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і органами доходів і зборів з метою дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи» [2].

На нашу думку, істотним недоліком є відсутність закріплення на законодавчому рівні поняття «мінімум митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи». Варто зазначити, що аналіз підзаконних нормативних актів дає підстави стверджувати, що подібний мінімум формальностей не регламентовано навіть на рівні локальних актів митних органів.

Так, у Наказі Державної митної служби України від 12 грудня 2006 р. № 1110/484/1146 «Про затвердження Інструкції про здійснення митного контролю переміщення електроенергії через митний кордон України» йдеться лише про перелік документів, якими оформлюються результати митного контролю та порядок їх оформлення і оброблення даної інформації [3]. Натомість жодним чином не регламентовано вичерпний перелік дій посадових осіб та працівників митних органів, які вони повинні здійснювати у даному випадку, що створює умови для зловживання правом.

Таким чином, нагальною вбачається потреба регламентації на рівні актів митних органів Типових інструкцій, які мають містити вичерпний перелік прав посадових осіб та працівників зазначених органів щодо здійснення митного контролю та митного оформлення різних груп товарів та транспортних засобів. Стосовно поняття «мінімум митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи», пропонуємо розглядати його як вичерпний перелік операцій, які здійснюються під час митного контролю, митного оформлення та справляння передбачених законом податків і зборів посадовими особами та працівниками митних органів.

Також певна можливість для зловживання правом міститься у ст. 338 МК України, в якій зазначається, що «огляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, пред'явлених органу доходів і зборів (у тому числі для пе-

перахунку та зважування), проводиться в можливо короткий строк після прийняття рішення про його проведення». Частина четверта цієї статті встановлює можливість проведення переогляду, який може бути здійснено за рішенням керівника митного органу або його заступника, у разі виявлення пошкодження або втрати митного забезпечення, накладеного на зазначені товари, транспортні засоби, чи за наявності інших видимих ознак можливого несанкціонованого доступу до товарів, що перебувають під митним контролем [2].

Незрозумілою залишається позиція законодавця щодо часткового визначення підстав проведення даної процедури, що знову ж таки вказує на можливість зловживання правом. На підтвердження цієї думки слід навести положення Наказу Міністерства фінансів України від 12 грудня 2012 р. № 1316 «Про затвердження Порядку проведення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення». Зокрема, в документі зазначається, що «якщо за результатами застосування системи управління ризиками виникла необхідність огляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, посадова особа митного органу, яка виявила таку необхідність, особисто інформує керівника підрозділу митного оформлення або особу, яка виконує його обов'язки, для прийняття рішення про проведення огляду не пізніше 10 хвилин з моменту виявлення необхідності проведення огляду» [4].

По-перше, слід зазначити, що в нормативному акті взагалі не регламентовані питання проведення переогляду (йдеться лише тільки про огляд), що, на нашу думку, створює законні умови проведення переогляду без будь-яких підстав, адже документ формально регламентує порядок проведення огляду та переогляду.

По-друге, здійснення огляду та переогляду товарів та транспортних засобів у даному випадку здебільшого спирається на систему управління ризиками, яка, в свою чергу, передбачає наявність так званого «випадкового вибору». Так, у Наказі Міністерства фінансів України від 25 травня 2012 р. № 597 «Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України» зафіксовано, що «випадковий відбір – це спосіб відбору об'єктів для митного контролю, коли кожен об'єкт основи вибірки має однакову імовірність бути відібраним» [5]. Таким чином, об'єктом огляду та переогляду може бути товар або транспортний засіб, який теоретично містить певні ризики, але фактично переміщується через митний кордон абсолютно законно та не потребує проведення по відношенню до нього додаткових митних процедур.

Для усунення можливості зловживання правом проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів, пропонуємо доповнити ст. 338 МК України наступною частиною «Підставами проведення огляду та переогляду товарів та транспортних засобів є: пошкодження митного забезпечення; наявність виявленого ризику, тобто ризику, щодо якого у митних органах наявна інформація про порушення законодавства України з питань державної митної справи; відповідність опису об'єкта індикаторам ризику, тобто критеріям із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість здійснювати вибір об'єкта контролю, що становить ризик».

В контексті дослідження проблеми зловживання правом у митних правовідносинах пропонуємо звернути увагу на положення ст. 327 МК України, яка регламентує питання залучення у разі потреби спеціалістів та експертів для здійснення митного контролю. Так, у статті зазначається, що «залучення спеціалістів та експертів здійснюється керівником органу доходів і зборів або його заступником за погодженням з керівником підприємства, установи, організації, де працює спеціаліст чи експерт» [2]. В свою чергу, відповідно до положень ст. 502 МК України, експерт має право «знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи; заявляти клопотання про надання йому додаткових матері-

алів, необхідних для надання висновків» [2]. Натомість подальший аналіз статей Кодексу та деяких підзаконних актів дозволяє стверджувати, що митним законодавством жодним чином не регламентоване питання чітких строків проведення експертизи.

Зокрема, у Постанові Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 574 «Про затвердження Порядку відшкодування витрат, пов'язаних із залученням митними органами спеціалістів та експертів для участі в здійсненні митного контролю, та у справах про порушення митних правил» закріплено лише порядок відшкодування витрат та теза, відповідно до якої за результатами виконаної роботи складається двосторонній акт про виконання робіт і висновок спеціаліста чи експерта [6]. Варто зазначити, що загальні строки проведення експертиз закріплені Наказом Міністерства юстиції України від 08 жовтня 1998 р. № 53/5 «Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень». Зокрема, мінімальний строк проведення експертного дослідження складає 10 календарних днів, натомість максимальний може перевищувати 60 календарних днів [7].

З урахуванням наведеного вище, очевидно є можливість зловживання експертом та спеціалістом наданим йому правом, яка може виявлятися у наступному:

- встановлення доволі значних строків проведення експертизи (мінімум 10 календарних днів), створює умови для її уповільнення, оскільки спеціаліст або експерт має можливість самостійно визначати необхідний обсяг процедур, які він буде здійснювати в рамках експертизи;
- на сьогодні не регламентовано перелік випадків, коли експерт або спеціаліст має право заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для надання висновків. Вважаємо, що подібний недолік також сприяє зловживанню правом, оскільки експерт має можливість заявити таке клопотання абсолютно безпідставно та обґрунтувати його об'єктивною необхідністю проведення експертного дослідження.

Необхідно підкреслити, що положення ст. 327 МК України вбачаються такими, що можуть стати предметом зловживання правом безпосередньо посадовими особами митних органів. Зокрема, у ч. 1 даної статті зазначається, що «у разі потреби для участі у здійсненні митного контролю можуть залучатися спеціалісти та експерти» [2]. Проте подальший аналіз нормативної основи здійснення митної справи вказує на відсутність актів, що регламентують підстави залучення спеціалістів та експертів.

Для усунення даного недоліку ми пропонуємо доповнити ст. 327 МК України ч. 6, яка повинна мати наступний вигляд: «підставами залучення спеціалістів та експертів для участі у здійсненні митного контролю є:

- переміщення через митний кордон товарів, визначення походження, вартості та якостей яких потребує застосування спеціальних знань в галузі мистецтва, історії, документознавства, а також інших галузей науки і техніки;
- відсутність у розпорядженні митних органів України технічних та технологічних засобів та способів дослідження товарів, транспортних засобів, а також їх конструктивних елементів та частин;
- письмове клопотання власника товару або транспортного засобу до керівника митного органу або його заступника про залучення спеціаліста або експерта для участі у здійсненні митного контролю;
- наявність судового рішення про обов'язкове залучення спеціаліста або експерта для участі у здійсненні митного контролю.

Аналіз окремих випадків зловживання правом у митних правовідносинах надає можливість визначити основні ознаки таких дій працівників та посадових осіб митних органів. Зокрема, до таких ознак пропонуємо віднести:

1. Неправомірність. Зловживання правом у митних правовідносинах є різновидом правової поведінки, а саме неправомірною поведінкою, оскільки такі дії, як ми вже переконалися, формально не порушують жодну з норм митного законодавства, проте суперечать природі суспільних відносин. Подібна ситуація притаманна й іншим видам правовідносин, наприклад, аналізуючи випадки зловживання платниками податків правом у податкових правовідносинах, Д.О. Гетманцев вказує, що таке зловживання «за своєю формою не порушує жодну норму податкового законодавства (на відміну від правопорушення)» [8, с. 73].

2. Наявність особливої суб'єктивної оцінки власної поведінки. Зловживання у митних правовідносинах виникає внаслідок суб'єктивного тлумачення законодавчо закріпленого права, яке не відповідає його офіційному змісту. На підтвердження цієї думки Н.А. Фоминова зазначає, що «зловживання правом являє собою таку форму реалізації суб'єктивного права, яка існує всупереч меті правового регулювання та завдає шкоду інтересам інших осіб» [9, с. 31]. Переконані, що подібне тлумачення відбувається виключно у власних інтересах, тобто суб'єкт, реалізуючи своє право, отримує певну користь для себе, завдаючи при цьому шкоду інтересам інших суб'єктів.

3. Зловживання правом може стати предметом юридичного конфлікту між суб'єктами митних правовідносин. При цьому засвідчення судом факту правомірності зловживання правом, який, приймаючи рішення, спирається на чинне митне законодавство, відбувається без урахування особливої суб'єктивної оцінки власної поведінки працівником та посадовою особою органу доходів і зборів, що, з одного боку, є повністю законним, а з іншого – офіційним обґрунтуванням випадків зловживання.

4. Існує можливість трансформації (переходу) зловживання у правопорушення. Наприклад, ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» регламентує належність посадових осіб та працівників митних органів до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, оскільки вони уповноважені на виконання функцій держави [10]. В свою чергу, ст. 370 Кримінального кодексу України встановлює відповідальність за провокацію підкупу, яка являє собою «свідоме створення службовою особою обставин і умов, що зумовлюють пропонування, обіцянку чи надання неправомірної вигоди або прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди, щоб потім викрити того, хто пропонував, обіцяв, надав неправомірну вигоду або прийняв пропозицію, обіцянку чи одержав таку вигоду» [11]. Тому цілком

ймовірно, що досліджене вище зловживання правом при призначенні огляду, а особливо переогляду товарів та транспортних засобів при здійсненні митного контролю, може бути розцінене їх власником як дії, спрямовані на провокацію надання неправомірної вигоди.

Дослідження окремих випадків та окреслення ознак надає можливість визначити зміст поняття «зловживання правом у митних правовідносинах», під яким пропонуємо розуміти таку правомірну поведінку суб'єктів (дії чи бездіяльність), яка внаслідок особливої суб'єктивної оцінки суперечить меті правового регулювання, може стати предметом юридичного конфлікту, а також трансформуватися у правопорушення.

Висновки. Підводячи підсумки, пропонуємо систематизувати основні недоліки в цій сфері та визначити шляхи їх усунення.

По-перше, з аналізу стану справ випливає, що основним джерелом зловживання правом є відсутність належної регламентації правового статусу суб'єктів митних правовідносин, свідченням чого є більшість досліджених прикладів. Для вирішення цієї проблеми необхідно консолідувати зусилля щодо моніторингу митного законодавства та практики діяльності митних органів з метою їх співставлення та подальшого з'ясування ефективності дії норм, раціональності строків проведення митних формальностей, а також доцільності закріплення за суб'єктами окремих прав.

По-друге, значна кількість зловживань пов'язана з проблемою відсутності взаємозв'язку законодавства з практичними особливостями митних правовідносин. На сьогодні в структурі Державної фіскальної служби України діє Департамент координації нормотворчої та методологічної роботи з питань оподаткування, отже, наявна потреба запровадження такого самого департаменту з питань митної справи, який фактично стане міцним зв'язком нормотворчості та практичної діяльності митних органів у сфері виконання покладених на них повноважень.

По-третє, доволі нагальною вбачається проблема систематизації судової практики щодо справ про зловживання правом суб'єктами митних правовідносин. Це стосується кола справ, по яким суд прийняв рішення про правомірність дій працівників та посадових осіб митних органів, а також декларантів. Вважаємо, що такі випадки повинні систематизуватися Департаментом правової роботи Державної фіскальної служби України з метою подальшої розробки відповідних змін та доповнень до нормативно-правових актів, які виключають можливість зловживання правом у подальшому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вдовичен О.В. Поняття зловживання правом / О.В. Вдовичен // Право і суспільство. – 2008. – № 4. – С. 198–209.
2. Митний кодекс України від 1 червня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 48. – Ст. 590.
3. Про затвердження Інструкції про здійснення митного контролю за переміщенням електроенергії через митний кордон України : Наказ Державної митної служби України від 12 грудня 2006 р. № 1110/484/1146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE13274.html.
4. Про затвердження Порядку огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення : Наказ Міністерства фінансів України від 12 грудня 2012 р. № 1316 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE22850.html.
5. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками в митній службі України : Наказ Міністерства фінансів України від 24 травня 2012 р. № 597 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE21194.html.
6. Про затвердження Порядку відшкодування витрат, пов'язаних із залученням митним органом спеціалістів та експертів для участі в здійсненні митного контролю та у справах про порушення митних правил : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 574 // Урядовий кур'єр України. – 2003. – № 11.
7. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертних та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України від 08 жовтня 1998 р. № 705/3145 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>.
8. Гетманцев Д.О. До питання про зловживання платниками податків своїми правами / Д.О. Гетманцев // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 9-2. – С. 69–74.
9. Фоминова Н.А. Злоупотребление правом в налоговых правоотношениях / Н.А. Фоминова. – М. : Новая правовая культура. – 2008. – 70 с.
10. Про заходи запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 40. – Ст. 404.
11. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 447.