Т. О. ШУВАЛОВА

ЗАХИСТ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ УЧАСНИКІВ МИТНИХ ПРОЦЕДУР

Монографія

ЮРІНКОМ ІНТЕР
Київ-2024

УДК 342.951:339.543](477)(02)
Ш95

Рекомендовано до друку Вченою радою
Донецького національного університету імені Василя Стуса
(Протокол № 4 від 27 вересня 2024 р.)

Рецензенти:

Рядінська Валерія Олександрівна — докторка юридичних наук, професорка, завідувачка лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України;

Собакарь Андрій Олексійович — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України

Шувалова Т. О.

Ш95 Захист прав та законних інтересів учасників митних процедур: монографія / за заг. ред. Ю. О. Костенко. Київ: Юрінком Інтер, 2024. 256 с.

ISBN 978-966-667-859-4

У монографії досліджено правову природу митних процедур; загальні засади поняття прав та законних інтересів учасників митних процедур як об'єкта захисту; визначено вихідні положення щодо поняття захисту з розкриттям відповідних форм та способів здійснення.

На підставі комплексного аналізу матеріального та процесуального законодавства виявлено теоретичні та практичні проблеми адміністративно-правової форми захисту в контексті прийнятого Закону України «Про адміністративну процедуру»; розглянуто теоретичні та практичні аспекти вирішення митних спорів у порядку адміністративного судочинства; визначено концептуальні засади впровадження інституту медіації як форми альтернативного врегулювання митного спору.

Проаналізовано норми чинного адміністративного процесуального та митного законодавства України й зарубіжних країн, правозастосовну практику, доктрину адміністративного та митного права щодо захисту прав та законних інтересів учасників митних правовідносин.

Для науково-педагогічних працівників, науковців, аспірантів, студентів, практичних працівників митних органів та всіх, хто цікавиться проблемами адміністративного процесу та митного права.

УДК 342.951:339.543](477)(02)

Видавництво «Юрінком Інтер» прагне сталого майбутнього для нашого бізнесу, наших читачів і нашої планети. Ця книга виготовлена з паперу, сертифікованого Forest Stewardship Council®

© Шувалова Т. О., 2024
© Юрінком Інтер, 2024

ISBN 978-966-667-859-4

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ..... 4

ВСТУП..... 5

Розділ 1.
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ УЧАСНИКІВ МИТНИХ ПРОЦЕДУР

1.1. Правова природа митних процедур 10
1.2. Права та законні інтереси учасників митних процедур як об'єкт захисту у публічно-правових відносинах..... 46
1.3. Поняття, форми та способи захисту прав і законних інтересів учасників митних процедур..... 78

ВИСНОВКИ ЗА РОЗДІЛОМ 1.....101

Розділ 2.
ПОРЯДОК ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ УЧАСНИКІВ МИТНИХ ПРОЦЕДУР

2.1. Правове регулювання захисту прав та законних інтересів учасників митних процедур в адміністративному порядку..... 106
2.2. Розгляд та вирішення адміністративними судами митних спорів 140
2.3. Застосування медіації як форми альтернативного врегулювання митних спорів 177

ВИСНОВКИ ЗА РОЗДІЛОМ 2..... 206

ВИСНОВКИ.....210

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 215

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АЕО	—	авторизований економічний оператор
АФЗ	—	альтернативні форми захисту
ВС	—	Верховний Суд
ВСУ	—	Верховний Суд України
ВМД	—	вантажна митна декларація
ГКУ	—	Господарський кодекс України
ГПКУ	—	Господарський процесуальний кодекс України
ДМС України	—	Державна митна служба України
ЄС	—	Європейський Союз
ЄСПЛ	—	Європейський суд з прав людини
ЗАП	—	Закон України «Про адміністративну процедуру»
КАСУ	—	Кодекс адміністративного судочинства України
КС України	—	Конституційний Суд України
КУпАП	—	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МК України	—	Митний кодекс України
МК ЄС	—	Митний кодекс Європейського Союзу
ПК України	—	Податковий кодекс України
ПДВ	—	податок на додану вартість
ПДФО	—	податок на доходи фізичних осіб
ПТтаТЗ	—	переміщення товарів та транспортних засобів
УКТ ЗЕД	—	Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності
ЦПКУ	—	Цивільний процесуальний кодекс України

ВСТУП

Повномасштабне вторгнення РФ на територію України вплинуло на всі сегменти національної економіки і стало прямою загрозою функціонування зовнішньоекономічної діяльності та митної системи загалом. Перед державою одночасно постає низка завдань щодо захисту митного кордону України й інтересів держави у сфері митної справи, регулювання ЗЕД, підтримки та розвитку внутрішнього ринку, з одного боку, та необхідність проведення подальшого реформування митної сфери у зв'язку з виконанням зобов'язань Україною в межах євроінтеграційних процесів. Одним із ключових завдань такої реформи є перехід від фіскальної орієнтації митної політики до партнерських відносин між митними органами та бізнесом, встановлення балансу між публічним та приватним митним інтересом. Обов'язковою умовою досягнення цього є ефективно побудована система захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб як учасників митних правовідносин.

На сьогодні інститут захисту прав та законних інтересів учасників митних правовідносин перебуває на стадії становлення, що пояснюється декількома взаємопов'язаними теоретико-правовими проблемами. По-перше, досі не сформовано дієвого механізму адміністративної форми захисту. Порядок оскарження неправомірних рішень, дій або бездіяльності митних органів в адміністративному порядку регулюється низкою законів, більшість положень яких не відповідають стандартам Ради Європи та не формують цілісність процедури адміністративного захисту. Якщо в більшості європейських країн процедурне врегулювання відносин фізичних та юридичних осіб з суб'єктами владних повноважень набуло свого законодавчого закріплення ще в XX ст. (у Австрії загальний Закон «Про адміністративну процедуру» (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*) було прийнято у 1950 р., у Польщі (*Kodeks postępowania administracyjnego*) — 1960 р., в Італії (*Codice dell'amministrazione civile*) — 1971 р., у ФРН (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) — 1977 р., у Франції (*Code des relations entre le public et l'administration*) — 1980 р., у Португалії (*Código do Procedimento Administrativo*) — 1991 р., у Нідерландах (*Algemene wet bestuursrecht*) — 1994 р. тощо[1]), то в Україні тільки 17 лютого

[1] Міхеєв М. В. Окремі аспекти правового регулювання адміністративних процедур в Україні та Європейському Союзі. Юридичний науковий електронний науковий журнал. 2021. № 5. С. 178–182. URL: 44.pdf (lsej.org.ua)

2022 року було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру», який набрав чинності у грудні 2023 року[2]. У зв'язку з цим вимагає перегляду та доопрацювання низка положень митного законодавства, що присвячені процедурному регулюванню адміністративного оскарження.

Стримувальним чинником розвитку означеної форми захисту є і низький рівень довіри самих суб'єктів господарювання, про що свідчить аналіз статистичних даних щодо динаміки розгляду митних спорів у судовому та адміністративному порядку. Так, відповідно до звітних даних кількість отриманих скарг на рішення митних органів у: 2020 р. становила 227; 2021 р. — 259; 2022 р. — 151; 2023 р. — 9[3]. Із загального обсягу розглянутих скарг за звітні періоди Державною митною службою України (далі — ДМС України) залишено без змін 85,6% рішень митних органів. Для порівняння кількість судових справ за участю митних органів за аналогічний період становила: в 2020 р. — 6 899; у 2021 р. — 8 423; у 2022 р. — 8 659. За результатами розглянутих справ на користь митниць вирішено в 2020 р. — 587 справ (на користь позивачів — 2 330); у 2021 р. — 479 справ (на користь позивачів — 2 954); у 2022 р. — 591 справа (на користь позивачів — 2 106)[4]. У відсотковому відношенні близько 78% справ з митних спорів вирішуються судами на користь позивачів.

По-друге, зберігається відсутність законодавчих конструкцій щодо альтернативних форм врегулювання митних спорів. Актуальність цього питання обумовлюється, з одного боку, тими реальними проблемами, з якими зіштовхуються органи судової влади (завантаженість судів та нерівномірний розподіл судових послуг у регіонах, тривалість судового процесу, великі витрати на ведення справ, недостатнє бюджетне фінансування), з другого — пошуком сучасних, ефективних та адаптивних заходів компромісного подолання конфлікту між сторонами.

На пріоритетності та доцільності вирішення проблем визначення та оптимізації процедур альтернативного врегулювання спорів наголошено у міжнародних актах, зокрема: Рекомендаціях Ради Європи Rec(2001)9 щодо альтернатив судовому розгляду спорів між

[2] Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

[3] Розгляд спорів в адміністративному порядку: звітність. URL: https://(customs.gov.ua)

[4] Розгляд спорів у судовому порядку: звітність. URL: https://(customs.gov.ua)

адміністративними органами і сторонами — приватними особами від 05.09.2001 р.; Керівних принципах Європейської комісії щодо дотримання прав особи при застосуванні адміністративних норм № 15 від 07.12.2007 р. та інших. Дискусійність низки положень, і насамперед перспектив запровадження медіації саме в межах адміністративного судочинства, зумовлює наш інтерес до цього питання.

Методологія презентованого дослідження ґрунтується на теоретичних напрацюваннях у галузі адміністративного права і процесу, фінансового та господарського права. Серед вітчизняних наукових досліджень, присвячених безпосередньо поняттю та змісту митних процедур, слід виділити роботи: О. О. Афанасьєвої, О. О. Германа, Л. М. Давиденка, К. Р. Ільченко, О. О. Крестьянінова, Б. А. Кормич, І. М. Квеліашвілі, З. Ю. Кунєвої, Т. Д. Мармилової, І. В. Тулянцевої, С. А. Трофімова, О. П. Федотова та ін.

Предмет наукового дослідження визначає необхідність звернення до наукових робіт, в яких піддано аналізу проблеми правового регулювання адміністративних процедур та адміністративно-правової форми захисту: М. І. Смоковича, В. Б. Авер'янова, В. Р. Білої, С. В. Безпалька, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменка, О. С. Лагоди, О. І. Миколенка, В. Я. Настюка, С. Г. Стеценка, А. О. Собакаря, В. П. Тимощука, А. М. Школика та ін. Серед останніх монографічних досліджень, які безпосередньо присвячені правовим аспектам судової та альтернативної форми захисту в публічних правовідносинах, слід виділити роботи: Н. М. Грень «Реалізація права людини на справедливий суд шляхом процедури присудової медіації: теоретико-правове дослідження» (2017 р.), В. Б. Пчеліна «Організація адміністративного судочинства України: правові засади» (2017 р.), Н. Б. Писаренко «Концептуальні основи адміністративного судочинства в Україні» (2019 р.), С. О. Корінного «Впровадження медіації в адміністративний процес України» (2019 р.), В. В. Тильчик «Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин» (2020 р.), В. В. Сливки «Примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України» (2021 р.), Н. В. Ільчишиної «Судові процедури в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики» (2023 р.).

Враховуючи єдність природи митних та податкових відносин, велике значення для формування концептуальних засад інституту захисту в митній сфері мали результати фундаментальних досліджень

учених-фінансистів: О. Й. Бучинського, Я. В. Греци, М. П. Кучерявенка, В. О. Курило, А. М. Котенка, А. В. Сліденка, О. М. Федорчука, Є. А. Усенко та ін.

Відповідні розробки з окремих напрямів досліджуваної тематики містяться в монографічних працях із господарського та господарського процесуального права: О. А. Беляневич, О. Р. Зельдіної, І. В. Голованя, І. Ф. Коваль, С. А. Кузьминої, Ю. М. Павлюченко, В. В. Петруні, В. М. Стойки, О. Г. Хрімлі та ін.

Разом з тим, триваючі адміністративна та судова реформи в Україні, активізація євроінтеграційних процесів, постійні зміни до національного законодавства, відсутність альтернативних форм врегулювання митних спорів потребують подальшого системного дослідження інституту захисту прав та законних інтересів учасників митних відносин.

Запропонована робота є спробою монографічного дослідження сучасної концепції захисту прав та законних інтересів учасників митних процедур з обґрунтуванням доцільності її розвитку з поєднанням адміністративної, судової форм захисту та запровадження присудової медіації як альтернативної форми.

Видання розраховано на науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, фіскальних органів, а також усіх, хто цікавиться та небайдужий до правових проблем інституту захисту в Україні.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ УЧАСНИКІВ МИТНИХ ПРОЦЕДУР

1.1. Правова природа митних процедур

Дослідження питань, пов'язаних із правовим регулюванням форм та особливостей захисту прав та інтересів учасників митних правовідносин, передбачає обов'язковий розгляд і характеристику поняття та змісту митних процедур. На сьогодні проблематика визначення митних процедур порушується у працях[5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12], проте, досі це питання не відзначається одностайністю. Одні вчені ототожнюють митну процедуру з режимом[13], інші акцентують увагу[14] на сукупності встановлених[15]

---

[5] Хачатуров Е. Б. Митне оформлення у суднобудівній галузі України: теоретико-методологічні засади та адміністративно-правове забезпечення: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Національний університет кораблебудування ім. адмірала Макарова. Миколаїв, 2016. 419 с. URL: https://uu.edu.ua/upload/Nauka/Specializovani_vcheni_radi/Hachaturov/Hachaturov_E_B_dis.pdf

5

[6] Гаращук В. М., Дмитрик О. О., Федчишин С. А. Переміщення товарів через митний кордон України: оновлення змісту основних категорій. Наукові інновації та передові технології. 2023. № 13 (27). С. 198–210. URL: (perspectives.pp.ua)

6

[7] Ільченко К. Р. Порядок та підстави переміщення через митний кордон України продуктів морського та річкового промислу: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. універ. «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 193 с. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4993/Diss.pdf?sequence=4&isAllowed=y

[8] Федотов О. П. Концепція державної митної справи: виклики модернізації в Україні: монографія. Одеса: Юридична література, 2016. 392 с.

7

[9] Герман О. О. Митні формальності щодо автомобільних транспортних засобів: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. універ. «Одеська юридична академія». Одеса, 2018. 24 с. URL: https://content (onua.edu.ua)

[10] Афанасьєва О. О. Правове регулювання митного режиму спеціальної митної зони: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. універ. «Юридична академія імені Ярослава Мудрого». Харків, 2011. 20 с.

9

[11] Тулянцева І. В. Правове регулювання переміщення культурних цінностей через митний кордон України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.

[12] Мармилова Т. Д. Підстави та порядок встановлення та реалізації митних пільг та преференцій в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеська національна юридична академія України. Одеса, 2010. 17 с. URL: https://(onua.edu.ua)

12

[13] Хачатуров Е. Б. Митне оформлення у суднобудівній галузі України: теоретико-методологічні засади та адміністративно-правове забезпечення: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Національний університет кораблебудування ім. адмірала Макарова. Миколаїв, 2016. С. 366. URL: https://uu.edu.ua/upload/Nauka/Specializovani_vcheni_radi/Hachaturov/Hachaturov_E_B_dis.pdf

13

[14] Ільченко К. Р. Порядок та підстави переміщення через митний кордон України продуктів морського та річкового промислу: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. універ. «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. С. 54. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4993/Diss.pdf?sequence=4&isAllowed=y

14

[15] Федотов О. П. Концепція державної митної справи: виклики модернізації в Україні: монографія. Одеса: Юридична література, 2016. С. 213.

митних формальностей[16] та митних операцій[17]. Зустрічаються й точки зору[18], пов'язані із зведенням митних процедур[19] виключно до митного контролю та нагляду[20]. Саме тому вбачається доцільним звернути певну увагу на диференційовані підходи щодо визначення поняття, видів та змісту митних процедур.

Окрім цього, важливість досліджуваного питання актуалізується й вимогами низки прийнятих Україною міжнародно-правових актів щодо адаптації національного законодавства в митній сфері до європейських стандартів, адже в цьому аспекті наявна низка розбіжностей, пов'язаних із понятійним апаратом щодо здійснення митних процедур.

Зокрема, Глава 5 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що присвячена митним питанням та питанням торгівлі, встановлює поступове наближення до митного законодавства ЄС (ст. 84)[21]. У зв'язку з цим закономірним є питання щодо узгодженості низки таких базових термінів як «митні процедури», «митний режим», «митні формальності», «митні операції» між національним законодавством та міжнародно-правовими стандартами.

Законодавчий підхід щодо досліджуваного питання відзначається певним ускладненням. Так, відповідно до пп. 21 п. 1 ст. 4 МК України під митною процедурою слід розуміти зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формально-

---

[16] Герман О. О. Митні формальності щодо автомобільних транспортних засобів: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. універ. «Одеська юридична академія». Одеса, 2018. С. 9. URL: https://content (onua.edu.ua)

[17] Гаращук В. М., Дмитрик О. О., Федчишин С. А. Переміщення товарів через митний кордон України: оновлення змісту основних категорій. *Наукові інновації та передові технології.* 2023. № 13 (27). С. 198–210. URL: (perspectives.pp.ua)

[18] Афанасьєва О. О. Правове регулювання митного режиму спеціальної митної зони: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. універ. «Юридична академія імені Ярослава Мудрого». Харків, 2011. С. 9.

[19] Тулянцева І. В. Правове регулювання переміщення культурних цінностей через митний кордон України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. С. 12

[20] Мармилова Т. Д. Підстави та порядок встановлення та реалізації митних пільг та преференцій в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеська національна юридична академія України. Одеса, 2010. С. 10. URL: https://(onua.edu.ua)

[21] Угода Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

стей та порядок їх виконання[22]. Під останніми законодавець закріплює сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними суб'єктами з метою дотримання вимог митного законодавства України (пп. 29 п. 1 ст. 4 МК України)[23]. У цілому, погоджуючись із законодавчим підходом щодо поняття митних процедур, залишається відкритим питання щодо розуміння їх змісту та видів.

Подальший аналіз структури та змісту положень МК України дозволяє виділити митні формальності, що пов'язані зі здійсненням митного контролю та митного оформлення (Розділ VI МК України). При цьому окремо законодавцем виділено Розділ V, присвячений загальним питанням врегулювання митних режимів, під якими розуміється низка взаємопов'язаних правових норм, що відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і обумовлюють їх використання після митного оформлення (пп. 25 п. 1 ст. 4 МК України)[24] з уточненням ст. 70 їх переліку (імпорт, реімпорт, експорт, реекспорт, транзит та низка інших)[25].

Автори підручника «Митне право», беручи за основу наведене, розглядають митний режим як порядок митного оформлення і митного контролю, сплату відповідних сум мита[26]. В. В. Денисенко розкриває поняття митних режимів через виділення низки таких складових, як: порядок ПТтаТЗ через митний кордон України; правовий статус переміщених товарів (з уточненням меж прав щодо їх використовування та розпорядження) а також умов знаходження на/поза межами митної території України; справляння мита та податків у зв'язку із переміщенням товарів; правовий статус особи, яка здійснює ПТтаТЗ через митний кордон[27].

22

24

26

27

[22] Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 1495. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#top

[23] Там само.

[24] Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 1495. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#top

[25] Там само.

[26] Годяк А. І., Ілюшик О. М., Павлович-Сенета Я. П. Митне право України: навч. посібник. Львів: СПОЛОМ, 2017. С. 49. URL: https:// (lvduvs.edu.ua)

[27] Денисенко В. В. Словник митних термінів. Запоріжжя: ЗНТУ, 2017. С. 56. URL: http://eir.zntu.edu.ua/bitstream/123456789/2671/1/Denysenko_Dictionary_of_customs.pdf