

УДК 341.1.8:339.543(477)

М. В. Калантай, пошукувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

МИТНІ СПОРИ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ЩОДО КОРИГУВАННЯ МИТНОЇ ВАРТОСТІ ТОВАРУ

Розглянуто питання використання дискреційних повноважень органами фіскальної служби як одна з основних причин виникнення митних спорів, передусім спорів, пов'язаних із визначенням та коригуванням митної вартості товарів, що переміщуються через митний кордон України.

Ключові слова: митні спори; дискреційні повноваження; митна вартість товару; коригування митної вартості.

The article is devoted to the study of the use of discretionary powers by the fiscal authorities as one of the main reasons for the emergence of customs disputes and before all disputes related to the definition and adjustment of the customs value of goods moving across the customs border of Ukraine.

The problem is considered whether the authorities of the State fiscal service are discretionary. The peculiarities of resolving customs disputes by administrative courts were also assessed, depending on the related disputes with the implementation of discretionary powers.

We separately analyzed position of the Higher administrative court of Ukraine in relation to legal nature of plenary powers of organs of Government fiscal service of Ukraine and their attitude toward adjustment of custom cost of commodities that move through the custom border of Ukraine

Key words: customs disputes; discretionary powers; the customs value of the goods; adjustment of customs value.

Постановка проблеми. Під час здійснення державної митної справи між органами Державної фіскальної служби та приватними особами виникають різні види митних спорів. До числа найпоширеніших належать спори, пов'язані з визначенням та коригуванням митної вартості товарів, що переміщуються через митний кордон України. На наш погляд, поширеність цього виду спорів зумовлена природою повноважень, недоліки в реалізації яких і є причиною виникнення юридичного конфлікту. Дуже важливо визначитися з питаннями, чи є повноваження щодо коригування митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон, дискреційними та як впливає рішення на власний розсуд у процесі здійснення державної митної справи на порядок вирішення адміністративними судами митних спорів.

© М. В. Калантай, 2017

Мета статті – дослідити питання використання дискреційних повноважень органами фіскальної служби як однієї з основних причин виникнення митних спорів і передусім тих із них, котрі пов'язані з визначенням та коригуванням митної вартості товарів, що переміщуються через митний кордон України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання дискреційних повноважень у державному управлінні та публічному адмініструванні досліджувались багатьма науковцями. До них, зокрема, належать В. Б. Авер'янов, А. Т. Комзюк, Ю. Н. Старілов, Ю. П. Соловей, О. Д. Сидельников та ін. Щодо дискреційних повноважень у митній сфері, то програмною роботою тут є стаття А. Б. Ляльки “Сутність та види дискреційних повноважень митних органів: у світлі нового митного законодавства” [1, 51–56].

Виклад основного матеріалу. На нашу думку митні спори слід розглядати як юридичні спори, що виникають з митних правовідносин і зазвичай стосуються порушення прав приватних осіб у митній сфері та обов'язковим учасником яких є орган чи посадова особа фіскальної служби, уповноважена здійснювати державну митну справу.

Продовжуючи досліджувати проблему митних спорів у широкому сенсі, ми спробували розробити критерії їх класифікації та звернули увагу на ту обставину, що значна частина, а можливо, й переважна більшість таких спорів пов'язана з установленням митної вартості товарів та присвоєнням їм коду УКТ ЗЕД. Це зумовлено тим, що вирішення питань щодо митної вартості та коду товару напряму пов'язані з установленням розміру мита, яке сплачується під час переміщення товару через митний кордон. Позивачем у таких справах виступає декларант, який ставить під сумнів правильність і законність використання органами фіскальної служби своїх повноважень. І тут істотного значення набуває правова природа згаданих повноважень. Відповідь на питання – належать вони до числа дискреційних чи ні – має істотне значення для побудови позовної заяви, обрання способу захисту, змісту рішення у справі, способу його виконання тощо.

Спершу коротко охарактеризуємо сутність дискреційних повноважень. Цей термін використовується у національному законодавстві не так уже й давно, але останнім часом у контексті боротьби з корупцією почав регулярно з'являтися як у нормативних актах, так і в різноманітних роз'ясненнях та рекомендаціях. Типовий приклад: у порядку проведення антикорупційної експертизи нормативних актів термін “дискреційний” не застосовується [2], а в методичних рекомендаціях, розроблених на його ж основі, йому приділено окремий розділ.

Дискреційні повноваження – це такі повноваження, які дозволяють суб'єктові владних повноважень діяти на власний розсуд. Необхідність цього в державному управлінні викликана об'єктивною неможливістю вичерпного правового регулювання всіх суспільних відносин у царині державного управління.

У науковій літературі проблеми розсуду почали висвітлюватися з кінця минулого сторіччя й іноді заглиблюються в радянські часи. Так, наприклад, А. Барак вважав, що розсуд – це повноваження, надане особі, яка має владу вибирати між двома й більше альтернативами, коли кожна з альтернатив законна [3, 13].

З цим перегукується наступне твердження: посадова особа держави володіє розсудом у тому випадку, коли межі здійснення влади надають їй свободу вибору поведінки з огляду на можливі варіанти дій і бездіяльності [4, 113].

Ю. П. Соловей розкриває сутність розсуду через призначення, підкреслюючи, що розсуд покликаний сприяти ухваленню оптимального рішення, тобто максимально повно забезпечувати досягнення встановлених правом цілей [5, 15].

На наш погляд, досить вдалий є підхід, згідно з яким розсуд визначається як передбачена правом можливість суб'єктивного вибору найбільш оптимального рішення правозастосовним органом за умови застосування відповідних нормативно-правових актів [6, 337].

З огляду на викладене, можна стверджувати, що розсуду в державному управлінні притаманний ряд рис, які чітко відмежовують його від сваволі суб'єктів владних повноважень, а також від повноважень, які не є дискреційними. Так, зокрема: а) розсуд можливий лише у випадках, чітко передбачених законом; б) законодавство визначає чіткі межі розсуду; в) використання розсуду є не лише правом, але й обов'язком суб'єкта владних повноважень; г) застосування розсуду має ґрунтуватись на повному та всебічному з'ясуванні обставин справи.

Дискреційні повноваження, тобто повноваження, реалізація яких передбачає та потребує власного розсуду, можна поділити на: а) ті, які передбачають вибір між двома або кількома варіантами поведінки (рішення); б) ті, які передбачають можливість вчиняти певні дії або не вчиняти їх; в) повноваження, які потребують установлення кількісної характеристики.

У нашому випадку йдеться про два повноваження фіскальних органів: повноваження, пов'язане зі встановленням митної вартості товару та повноваження щодо присвоєння товару коду УКТ ЗЕД. Ці повноваження близькі за своєю природою, оскільки потребують установлення кількісної (ціна) та якісної (належність до товарної групи, підгрупи) характеристики товару, але у статті ми обмежимося аналізом лише одного з них – повноваження щодо встановлення митної вартості товару. Основне питання, що стоїть перед нами, – чи є це повноваження дискреційним?

В узагальненні практики застосування адміністративними судами положень Митного кодексу України (далі – МКУ) його автори зазначають, що єдиного підходу тут не сформовано [7].

Коли позивач звертається до суду з вимогою скасувати рішення про коригування митної вартості та зобов'язати відповідача (орган доходів і зборів) вчинити дії з митного оформлення товару за заявленою декларантом-позивачем митною вартістю, то можливі два варіанти рішення: просто скасувати рішення митного органу або скасувати рішення митного органу і зобов'язати його оформити переміщення товарів через митний кордон на підставі митної вартості товару, визначеної позивачем-декларантом.

Перший підхід ґрунтується на тому, що повноваження стосовно визначення митної вартості товару дискреційні, тобто право на власний розсуд щодо встановлення її розміру надано виключно органам Державної фіскальної служби України. Отже, органи державної влади, у тому числі судові, не мають права втручатись у вирішення цього питання.

Другий підхід базується на тому, що повноваження недискреційні, однак прямого відображення у висновках щодо узагальнення практики він не знайшов [7].

Автори довідки схиляються до другого підходу. Вони резюмують, що митна вартість товару визначається декларантом. Відповідно до ч. 3 ст. 54 МКУ, за результатами здійснення контролю правильності визначення митної вартості товарів орган доходів і зборів визнає заявлену декларантом митну вартість чи приймає рішення про її коригування відповідно до положень ст. 55 цього Кодексу [8]. Рішення про коригування заявленої митної вартості товарів приймається у письмовій формі під час здійснення контролю правильності визначення митної вартості цих товарів, якщо органом доходів і зборів виявлено, що заявлено неповні та/або недостовірні відомості про митну вартість товарів, у тому числі неправильно визначено митну вартість товарів.

На їхню думку, з наведеного випливає, що за результатами контролю митної вартості орган доходів і зборів може прийняти виключно два види рішень: 1) про визнання митної вартості, заявленої декларантом; 2) про коригування митної вартості.

При цьому підстави прийняття другого із названих видів рішень також вичерпно визначені законом. У разі відсутності цих підстав та його неприйняття орган Державної фіскальної служби України зобов'язаний автоматично прийняти рішення першого виду. Підкреслюється, що у цих органів немає права вільного розсуду щодо обрання виду можливого рішення та підстав щодо його прийняття. Тому прийняття одного із наведених рішень є обов'язком, а не дискреційним правом органу Державної фіскальної служби. Такий підхід дозволяє судам зобов'язувати відповідача здійснити митне оформлення з використанням митної вартості, визнаної декларантом-позивачем.

Якщо викласти матеріал більш схематично, то отримаємо таку конструкцію: у випадку наявності причин, визначених ст. 54 МКУ, приймається рішення про коригування, а за їх відсутності – рішення про прийняття митної вартості, запропонованої декларантом.

Однак у цьому твердженні є один суттєвий недолік. Автори не звернули уваги на ту обставину, що адміністративний акт, яким здійснюється коригування митної вартості, є чітко формалізованим документом. Мета його ухвалення – не просто встановлення факту недостовірності митної вартості товару, запропонованої декларантом, а встановлення нового розміру митної вартості товару. Тобто коригування – це не заперечення запропонованої вартості, а встановлення нової.

Як зазначалося, однією зі специфічних рис дискреційних повноважень є те, що у конкретному випадку використання вільного розсуду – не лише право, але й обов'язок суб'єкта владних повноважень. У нашій ситуації дискреційне повноваження складається з двох досить чітко розмежованих частин: а) за наявності встановлених МКУ підстав обов'язок відмовити у прийнятті визначеної декларантом митної вартості; б) право встановити новий розмір митної вартості товару (відкоригувати його).

Реалізація зазначених права та обов'язку в розриві один від одного неможлива. І справа не лише в єдиному адміністративному акті, що приймається з цього приводу. Слід зважати й на те, що коригування митної вартості товару, виходячи з сутності самого терміна, передбачає зміну, оптимізацію її розміру. Відповідно, скоригувати митну вартість товару, не встановивши для нього нову, відкориговану

вартість, неможливо. Коли ж повноваження компетентного суб'єкта (у нашому випадку – органів Державної фіскальної служби) передбачають установлення розміру (в нашому випадку – митної вартості) на власний розсуд, то ці повноваження, безперечно, дискреційні.

Наведене можна викласти у такій схематичній конструкції: за наявності причин, визначених ст. 54 МКУ, в органів фіскальної служби виникає право та обов'язок використати власний розсуд для прийняття рішення про визначення реального розміру (коригування) митної вартості товару, а за їх відсутності – рішення про прийняття митної вартості, запропонованої декларантом.

З юридичного погляду другий підхід значно конструктивніший, він будується на чинних правових нормах, а не на штучних добудовах над ними.

З іншого боку, нам цілком зрозуміло, чому адміністративний суд схильний до такої позиції. У судовій практиці не рідкісна ситуація, коли суд регулярно змушений розглядати справи з одного й того ж питання між тими самими позивачем і відповідачем.

Позиція адміністративних судів стає зрозуміла і дуже добре ілюструється на прикладі справи “ТОВ Полімерконтейнер проти України” [9]. Реалізуючи дискреційне повноваження щодо встановлення коду УКТ ЗЕД, митні органи регулярно неправильно визначали код товару. Впродовж 2001–2006 рр. судами було скасовано 14 рішень митниці про присвоєння товарам коду УКТ ЗЕД. По суті митні органи продовжували приймати одне й те ж неправильне рішення, істотно ускладнюючи роботу як позивача-декларанта, так і відповідних судів. Діяльність останніх була позбавлена “будь-якого попереджувального ефекту”.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Саме з метою запобігання сваволі органу доходів і зборів та впорядкування процесу вирішення митних спорів адміністративними судами поставлено питання про вирішення справ, що впливають із застосування суто дискреційних повноважень органами Державної фіскальної служби України щодо визначення митної вартості товарів як таких, що не пов'язані з власним розсудом. Однак нам видається, що протидія недолікам у сфері правозастосовчої діяльності не повинна здійснюватися шляхом формування судової практики, яка не відповідає приписам чинного митного законодавства. Слід віднаходити інші прийоми та способи оптимізації роботи територіальних органів Державної фіскальної служби України в частині коригування митної вартості.

Подальше вивчення порушеного в межах цієї статті питання має супроводжуватися напрацюванням і винесенням на обговорення теоретиками й практиками митної справи конкретних пропозицій щодо внесення змін і доповнень у чинне законодавство для розв'язання проблеми реалізації органами доходів і зборів дискреційних повноважень і зведення до мінімуму підстав для виникнення спірних митних правовідносин.

Список використаних джерел:

1. Лялька А. Б. Сутність та види дискреційних повноважень митних органів: у світлі нового митного законодавства / А. Б. Лялька // Митна справа. – 2012. – № 6. – С. 51–60.

2. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 р. № 383/5. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
3. Барак А. Судейское усмотрение / Барак А. ; пер. с англ. – М. : НОРМА, 1999. – 376 с.
4. Davis K. Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry / Davis K. – Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1969. – 379 p.
5. Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / Ю. П. Соловей. – М., 1982. – 22 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2: Д-Й. – 744 с.
7. Про Довідку щодо узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Митного кодексу України в редакції від 13 березня 2012 року [Електронний ресурс] : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 23.03.2017 р. № 2. – Режим доступу : http://vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_2_13-03-2017
8. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45, № 46–47, № 48. – Ст. 552.
9. ТОВ Полімерконтейнер проти України [Електронний ресурс] : рішення Європейського суду зі справ людини від 24 листопада 2016 р. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SOO00943.html



УДК 349.6:340.1(477)

Б. В. Коваленко, аспірант кафедри
екологічного права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка

СТАНДАРТИ ЯК СКЛАДОВИЙ ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ДЖЕРЕЛ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Досліджено поняття “екологічний стандарт”, проаналізовано положення українського законодавства щодо обов’язковості дотримання екологічних стандартів. Розглянуто тенденції майбутніх змін у законодавстві щодо стандартів. Розкрито зміст поняття стандартів як важливого елемента системи джерел екологічного права України, акцентуючи при цьому увагу на їхніх основних ознаках.

Ключові слова: *стандарты; екологічні стандарти; джерела права; система права; система джерел екологічного права.*

The article describes several definitions of the environmental standards. Special attention is paid to consideration of features of environmental standards as part of sys

© **Б. В. Коваленко, 2017**