

МИТНІ ПРОЦЕДУРИ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ»

CUSTOMS PROCEDURES IN THE CONTEXT OF THE LAW OF UKRAINE “ON ADMINISTRATIVE PROCEDURES”

Шувалова Т.О., аспірантка
кафедри господарського та адміністративного права
Донецького національного університету імені Василя Стуса,
суддя
Донецького окружного адміністративного суду

Стаття присвячена розгляду сучасного стану правового регулювання адміністративно-процедурних відносин в Україні. Обґрунтовано, що в сучасній державі обов'язковим елементом правової системи є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами. Адміністративна процедура розуміється як регламентований адміністративно-правовими нормами порядок прийняття рішень та вчинення усіх інших дій органами публічної адміністрації. Здійснено класифікацію адміністративних процедур залежно від сфери правового регулювання на загальні та спеціальні. Уточнено, що загальна адміністративна процедура є єдиною для усіх сфер публічного адміністрування та передбачена у відповідному джерелі права (загальному законі або кодексі), а спеціальні адміністративні процедури характерні виключно для певних сфер публічного адміністрування на рівні спеціальних законодавчих актів (для них характерною є ознака «автономії»).

Наведено моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства, які відображають співвідношення загального і спеціального законодавства та застосовуються у правових системах різних держав світу. Обґрунтовано ефективність запровадження в Україні моделі із ухваленням загального Закону про адміністративну процедуру із збереженням пріоритету спеціального законодавства. Виділено низку позитивних вад Закону України «Про адміністративні процедури», які спрямовані, як на реалізацію прав, свобод і законних інтересів особи, так, й на захист особи від свавілля з боку публічної адміністрації. Відстоюється позиція щодо доцільності правового регулювання митних процедур спеціальним нормативно-правовим актом, яким на сьогодні виступає Митний кодекс України.

Ключові слова: адміністративні процедури, митні процедури, адміністративний орган, органи публічної влади.

The article is devoted to the consideration of the current state of legal regulation of administrative-procedural relations in Ukraine. It was justified that in the modern state a mandatory element of the legal system is the legislative regulation of relations between public administration authorities and individuals and legal entities. Administrative procedure is considered as the procedure for a decision making and taking all other actions by public administration authorities regulated by administrative and legal norms. Administrative procedures have been classified into general and special depending on the aim of legal regulation. It was specified that the general administrative procedure is common for all fields of public administration and is provided by the corresponding source of law (general law or code), meanwhile special administrative procedures are distinctive exclusively for certain spheres of public administration at the level of special legislative acts (they are characterized by the feature of "autonomy").

Models of the systematization of administrative-procedural legislation were presented, which reflect the ratio of general and special legislation and which are used in the legal systems of various countries of the world. The effectiveness of the introduction of the model in Ukraine with the adoption of the General Law "On Administrative Procedure" while maintaining the priority of special legislation was substantiated. A number of positive aspects of the Law of Ukraine "On Administrative Procedures" were highlighted, which are aimed both to the realization of the rights, freedoms and legitimate interests of the individuals, and at the protection of the individuals from arbitrariness on the part of the public administration. The position is advocated regarding the expediency of the legal regulation of customs procedures by a special legal act, which is currently represented by the Customs Code of Ukraine.

Key words: administrative procedures, customs procedures, administrative body, public authorities.

Вступ. Одним із основних факторів врегулювання процедурних відносин суб'єктів владних повноважень з фізичними та юридичними особами є законодавчо визначене поняття адміністративної процедури. Впродовж другої половини ХХ століття в цьому напрямку у розвинених країнах напрацьовано низку обов'язкових правил. Так, у США Закон «Про адміністративну процедуру» було прийнято у 1946 році, у ФРН (1976 р.), Болгарії (1979 р., нова редакція – 2006 р.), Польщі (1980 р.), Данії (1985 р.), Італії (1990 р.), Австрії (1976 р., нова редакція – 1991 р.), Португалії (1991 р.), Нідерландах (1992 р.), Японії (1994 р.), Греції (1999 р.) тощо [1, с. 48]. Питання нормативного врегулювання адміністративної процедури в Україні бере свій початок з прийняття у 1998 році Концепції адміністративної реформи [2]. У 2001-му році у парламенті було зареєстровано перший проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 8413 [3], пізніше, у 2004 році – № 5462 [4]; у 2008 році – № 2789 [5]; у 2012 – № 11472 [6]; у 2018 р. – № 9456 [7]; у 2020 – № 3475 [8]. Як цілком вірно зазначає Я. Б. Михайлюк кодифікація адміністративно-процедурного законодавства стала одним із найскладніших напрямів адміністративної реформи. Серед основних причин такої ситуації варто виділити складність і багатогранність відносин, що підлягають врегулюванню та великий масив законодавства, що

потребує перегляду [9, с. 58]. Нарешті 17 лютого 2022 року було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон 2073) [10], яким зроблено спробу запровадження якісно нового рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності адміністративних органів, їх посадових осіб, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції та захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою. Прийняття загального Закону 2073 зумовлює дискусійність питання щодо віднесення низки публічно-правових процедурних відносин до сфери його дії, зокрема відносин, які виникають в зв'язку із здійсненням митних процедур, адже останні пов'язані саме з правовими формами управлінської діяльності митних органів та юридичних і фізичних осіб щодо реалізації митних формальностей при переміщенні товарів через митний кордон України (мова йде про митне оформлення, митний контроль та сплату митних платежів).

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Аналіз наукової літератури доводить, що поняттю та змісту адміністративних процедур приділено увагу в роботах Я. Б. Михайлюка, З. Ю. Кунєвої, Т. Д. Мармилової, О. С. Лагоди, А. М. Школика, І. В. Криворучка та інших [9; 11-15]. Поряд з цим відкритими залишається питання щодо видів адміністративних процедур, сфери регулю-

вання загального Закону 2073, а звідси, щодо визначення місця митних процедур в системі адміністративних.

Мета статті. Метою статті є дослідження загальнотеоретичних підходів щодо поняття адміністративної процедури, їх розмежування на загальні та спеціальні в контексті прийнятого Закону України «Про адміністративні процедури» та визначення місця митних процедур серед них.

Виклад основного матеріалу. Серед науковців сталим є підхід щодо розгляду митних процедур як різновиду юридичних, зокрема адміністративних [11, с. 39-40; 12, с. 10; 16, с. 249]. Такий підхід передбачає звернення певної уваги щодо поняття та змісту адміністративної процедури.

Так, В. П. Тимошук адміністративну процедуру розуміє як встановлений законом порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних справ за рахунок прийняття відповідного адміністративного акту (укладення адміністративного договору) [17, с. 58]. О. С. Лагода в проведеному дисертаційному дослідженні адміністративну процедуру пов'язує з офіційно встановленим порядком прийняття та виконання суб'єктами відповідних адміністративно-правових відносин управлінського рішення (акта) та порядок вчинення адміністративних і організаційних дій (заходів) з метою реалізації й забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян [13, с. 67]. Близька позиція викладена у низці сучасних наукових робіт в галузі адміністративного права [14, с. 185-193; 18, с. 221; 19, с. 44; 20, с. 17; 21, с. 14].

Узагальнюючи наведене цілком обґрунтованим є підхід І. В. Криворучка, який доводить, що адміністративна процедура за своєю суттю є діяльністю публічної влади, передусім органів публічного управління, що, будучи визначена нормами права, спрямовується на реалізацію прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а виходячи із формальних підходів – порядком послідовно здійснюваних дій та прийнятих рішень щодо розгляду і вирішення адміністративної справи [15, с. 6]. А. М. Школик, доводячи некоректність підходів щодо зведення адміністративної процедури виключно до порядку прийняття індивідуальних рішень уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування розглядає її, як регламентованій адміністративно-правовими нормами порядок прийняття рішень та вчинення усіх інших дій публічною адміністрацією [15, с. 96-97]. При такому підході дійсно на рівні закону закладаються основні елементи сутності правового регулювання адміністративної процедури для усіх суб'єктів публічного адміністрування в нашій державі (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів), зокрема: а) юридичне закріплення спільних стандартів порядку прийняття рішень та вчинення інших дій (йдеться про повноцінну реалізацію положень ч. 2 ст. 19 Конституції України про обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти у спосіб, передбачений законодавством); б) достатньо детальну регламентацію всіх можливих стадій прийняття рішень та вчинення інших дій; в) визначення у відповідних юридичних нормах процедурних прав та обов'язків приватних осіб та інших суб'єктів у правовідносинах з суб'єктами публічного адміністрування, без чого навряд чи можна забезпечити належну реалізацію, а також наступний захист відповідних прав, свобод та законних інтересів; г) максимальне закріплення механізмів урахування інтересів заінтересованих суб'єктів права в адміністративній процедурі, що сприятиме запобіганню виникненню конфліктів у публічно-правовій сфері, а також уникненню переростання таких конфліктів у юридичні спори і в кінцевому підсумку зменшуватиме навантаження на судову владу [15, с. 378-379].

Оцінюючи норми Закону 2073, можна визнати, що законодавцем було враховано вироблене науковцями

доктринальне розуміння поняття адміністративної процедури та її змісту. Слушними є низка прийнятих положень, зокрема: визначення узагальненого поняття адміністративної процедури та встановлення її принципів (пп. 5 ч. 1 ст. 2; ст. 4); чітка регламентація суб'єктного складу адміністративного провадження із новелою щодо запровадження механізму публічного правонаступництва адміністративного органу (Розділ II); визначення процедурних питань щодо порядку прийняття рішення з адміністративної справи, форми адміністративного акта та його змісту, порядок набрання чинності та доведення до відома, умови нікчемності адміністративного акта тощо (Розділом V); запровадження єдиних засад адміністративного оскарження з уточненням суб'єктного складу, прав і обов'язків учасників таких правовідносин (Розділ VI) тощо.

Отже, норми Закону 2073 спрямовані, як на реалізацію прав, свобод і законних інтересів особи, так, й на захист особи від свавілля з боку публічної адміністрації. І це стосується як розгляду заяв та надання адміністративних послуг, так і діяльності за ініціативою адміністративного органу (наприклад, при реалізації контрольних повноважень) або розгляду скарг в досудовому порядку. Як зазначає В. Тимошук, один такий закон дозволяє замінити (уніфікувати) різні, часто суперечливі, процедури у десятках різних законів та підзаконних актів [22, с. 22]. Тобто замість використання багатьох нормативних актів, спільні процедурні положення викладаються в одному законодавчому акті. Окремі закони містять, у разі потреби, лише особливості для певних категорій сфер. Таке правове поле є зрозумілішим і для звичайного громадянина, і для іноземного інвестора, і для самої публічної адміністрації.

Разом з тим ми виходимо з того, що специфіка адміністративних процедур обумовлюється особливостями правової системи в межах якої вони реалізуються. З метою забезпечення їх належної правореалізації вони мають бути узгоджені як поміж собою, так і підпорядковуватися певним закономірностям, що впливають з правової природи конкретного виду правовідносин. Так, у ч. 2 ст. 1 Закону 2073 окреслюється коло відносин, на які не поширюється його дія, проте, поза увагою законодавця залишено окремі сфери діяльності держави, через особливу природу та характер яких дотримання визначених Законом процедур може унеможливити або ускладнити оперативне прийняття відповідних рішень, реалізацію як прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, так і національних інтересів, а відтак процедурний порядок діяльності у таких сферах вимагає відмінного від визначеного Законом порядку прийняття рішень.

На наш погляд достатньо складно одним законом об'єднати сутнісно відмінні за своїм змістом окремі адміністративно-процедурні норми, зокрема, такі, як наприклад, норми щодо здійснення процедур митного контролю () та оформлення чи процедур податкових (реєстраційно-облікових, звітних, контрольних тощо). Підтримуючи доцільність прийняття загального Закону «Про адміністративну процедуру», вважаємо логічним регулювання окремих сфер публічного адміністрування спеціальними процедурними нормами, зокрема мова йде про здійснення митних процедур.

В якості підтвердження цього висновку хотілося б звернути увагу на виділення науковцями таких класифікаційних груп адміністративних процедур, як загальна та спеціальні [14, с. 94; 23, с. 11-12]. Якщо загальна адміністративна процедура є єдиною для усіх сфер публічного адміністрування та передбачена у відповідному джерелі права (загальному законі або кодексі), то спеціальні адміністративні процедури характерні виключно для певних сфер публічного адміністрування на рівні спеціальних законодавчих актів (для них характерною є ознака «автономії»). Йорг Пуделька, досліджуючи природу податкових процедур, як особливої виду адміністративної процедури звертає увагу на єдність

таких процедур виходячи із практики законодавчого регулювання в Німеччині, де в 1976 році було прийнято федеральний Закон «Про адміністративну процедуру», норми якого носять загальний характер [24, с. 132-136]. Дія цього закону розповсюджується на всю сферу публічно-правового адміністрування, що здійснюється адміністративними органами (установами, які виконують функції публічного управління) (абз. 4 § 1 Закону). При цьому, законодавцем передбачено виключення із предмета його регулювання (соціальне та податкове право) щодо яких прийнято спеціальні закони (§ 2 Закону).

Слід звернути увагу, що окрім Німеччини, для низки європейських країн сталою є практика запровадження виключень із сфери застосування загального закону (кодексу) про адміністративні процедури окремих сфер із спеціальним регулюванням (Польщі, Чехії, Швеції, Норвегії, Естонії, Греції, Хорватії), і в більшості це стосується податкової та митної сфери [14, с. 186-189].

Однією з основних проблем в правозастосуванні загальних та спеціальних адміністративно-процедурних норм є їх систематизація та порядок узгодження. А. М. Школик досліджуючи цей аспект виділяє три моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства, які відображають співвідношення загального і спеціального законодавства та застосовуються у правових системах різних держав світу: 1) модель із ухваленням загального акта (закону або кодексу) про адміністративну процедуру із збереженням пріоритету спеціального законодавства; 2) модель із ухваленням загального акта про адміністративну процедуру, що має вищу юридичну силу стосовно відповідного спеціального законодавства; 3) модель, у якій ухвалюють акти спеціального адміністративно-процедурного законодавства для певних сфер суспільних відносин або ж для окремих суб'єктів публічного адміністрування, однак із запровадженням загальних принципів адміністративної процедури в юридичні норми кожного спеціального законодавчого акта [14, с. 379]. Ми виходимо і того, що найбільш ефективною для правової системи сучасної України є саме перша модель систематизації із ухваленням загального акта про адміністративну процедуру та одночасним пріоритетом актів спеціального законодавства у відповідних сферах.

Представляється, що здійснення митних процедур, для яких характерним є особливий порядок процедурного регулювання, що зумовлено умовами переміщення товарів через митний кордон України, організацією митного контролю та оформлення, сплатою митних платежів вимагає виключно спеціального регулювання.

Висновки. На підставі викладеного, відносячи митні процедури до спеціальних адміністративних процедур, представляється доцільним розширення сфер публічного адміністрування на які не буде поширюватися Закон України «Про адміністративні процедури», за рахунок внесення змін до ч. 2 ст. 1 цього Закону, виклавши її в наступній редакції:

«2. Дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час:

- 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин;
- 2) конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції (крім справ про надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання);
- 3) державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби;
- 4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 5) оскарження процедур публічних закупівель;
- 6) нагородження державними нагородами та відзнаками;
- 7) здійснення помилювання;
- 8) здійснення митних процедур;
- 9) справляння податків і зборів».

ЛІТЕРАТУРА

1. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. К.: «Конус-Ю», 2010. 296 с.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.98 р. № 810. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
3. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект Закону України № 8413 від 29.12.2001 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=11716
4. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект Закону України № 5462 від 29.04.2004 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5462&skl=5
5. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект Закону України № 2789 від 18.07.2008 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?%20pf3511=33073
6. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект Закону України № 11472 від 03.12.2012 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893
7. Про адміністративну процедуру: проект Закону України № 9456 від 28.12.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307
8. Про адміністративну процедуру: проект Закону України № 3475 від 14.05.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
9. Михайлюк Я. Б. Правове регулювання адміністративних процедур: сучасний стан та перспективи розвитку. *Право і суспільство*. 2020. № 1. С. 56-61. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/1_2020/part_2/12.pdf
10. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
11. Кунева З. Ю. Митні формальності: основи адміністративно-правової моделі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 194 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Kuneva_dis.pdf
12. Мармилова Т. Д. Підстави та порядок встановлення та реалізації митних пільг та преференцій в Україні: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2010. 17 с.
13. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.
14. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: дис. ... доктор. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 417 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2021/Shkolyk.pdf
15. Криворучко І. В. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 20 с.
16. Брачук А. О. Категорія «митні процедури» в українському законодавстві: поняття та типологія. *Актуальні проблеми політики*. 2016. № 58. С. 249. (С.241-250) URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8813/Brachuk%20APP_58-24.pdf?sequence=1

17. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення: монографія. К.: Конус-Ю, 2010. 296 с.
18. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
19. Шевчук О. М. Адміністративні процедури здійснення державного контролю за обігом наркотичних засобів: визначення поняття. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. № 2. 2017. С. 42-46. URL: http://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2017/2_2017/11.pdf
20. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Одеса, 2010. 20 с.
21. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні. автореф. ... дис. канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.
22. Тимошук В. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків: Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 22.
23. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М., Школик А. М. Адміністративна процедура: навч. посіб. Харків: Право, 2019. 206 с.
24. Пуделька Йорг. Налоговая процедура как особый вид административной процедуры. Вороновські читання. Єдність адміністративних та фінансових процедур: збірник статей, доповідей учасників. м. Львів, 5-6 жовтня 2018 р. Харків: Асоціація фінансового права України. С. 128-140. URL: <https://afl.org.ua/2018/12/20/voronovski-chitannya-2018-zbirnik-tez/>