

В. В. Драпайло

аспірант кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВА ПРИРОДА ПОРЯДКУ ТИМЧАСОВОГО ЗБЕРІГАННЯ ТОВАРІВ ПІД МИТНИМ КОНТРОЛЕМ У СИСТЕМІ МИТНОГО ПРАВА

Статтю присвячено аналізу правової природи порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем у системі митного права. Визначено, що порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем необхідно розглядати не лише як суб'єктивне право, що знаходить свій вираз у можливості зберігання товару, але й як нормативно врегульовану процедуру, що опосередковує динаміку відповідних правовідносин. Обґрунтовано, що порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем за правовою природою не є митною процедурою за легального її розуміння. Надано пропозиції щодо вдосконалення визначення митної процедури, що закріплене в законодавстві. Обґрунтовано, що порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем є різновидом адміністративної процедури.

Ключові слова: порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем, митна процедура, адміністративна процедура, митний режим, митне право.

Постановка проблеми. Тимчасове зберігання товарів під митним контролем є одним із різновидів зберігання товарів під митним контролем, основною рисою якого є те, що тимчасове зберігання здійснюється до поміщення товарів у певний митний режим, до сплати митних платежів, що зумовлює необхідність правового закріплення особливих заходів контролю та вимог до об'єктів митної інфраструктури, де здійснюється відповідне зберігання. Інститут тимчасового зберігання товарів є одним з історично перших інститутів зберігання товарів під митним контролем і зазнав певної трансформації за часи незалежної України. Таким чином, актуальним є дослідження сучасного стану правового регулювання порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем, визначення його природи та співвідношення з іншими поняттями митного та адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблеми правового регулювання зберігання товарів під митним контролем на складах тимчасового зберігання досліджували такі вчені та юристи-практики, як І.В. Безкоровайна, Д.А. Бі-

ленець, О.В. Опалинський, Н.В. Осадча, В.В. Остапчук, П.В. Пашко (історичні аспекти) тощо. Водночас комплексно у працях вказаних вчених правова природа порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем не досліджувалась.

Мета статті – визначити правову природу порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем у контексті співвідношення з поняттями митної та адміністративної процедури.

Виклад основного матеріалу. Зберігання товарів під митним контролем зазнає різного правового регулювання залежно від обраної форми такого зберігання.

Зберігання товарів під митним контролем, враховуючи нормативне закріплення його у відповідних нормах Митного кодексу України (далі – МКУ), може бути тимчасовим зберіганням товарів до поміщення в митний режим і таким, яке здійснюється у зв'язку з поміщенням товарів у відповідний митний режим [1, с. 188–189].

Тимчасове зберігання товарів під митним контролем може розглядатись у двох значеннях. По-перше, як суб'єктивне право, що закріплено в нормах об'єктивного матеріального права та передбачає певну можливість стосовно зберігання товару. О.В. Опалинський справедливо за-

значає про диспозитивність тимчасового зберігання товарів під митним контролем, «адже <...> власник товарів має право вибору власної поведінки (або помістити товари на зберігання, або задекларувати їх у відповідний митний режим)» [2, с. 71]. По-друге, тимчасове зберігання товарів під митним контролем є певним нормативно урегульованим порядком, що опосередковується послідовністю конкретних дій, що здійснюються як особою, яка переміщує такі товари, так і посадовими особами митниці. Тобто тимчасове зберігання товарів під митним контролем необхідно розглядати не лише як суб'єктивне право, але й як нормативно врегульовану процедуру, що опосередковує динаміку відповідних правовідносин.

Нормативне закріплення процедури тимчасового зберігання товарів під митним контролем відіграє чи не найважливішу роль у реалізації відповідних суб'єктивних прав (і юридичних обов'язків, що кореспондують їм), тому дослідження саме порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем як сукупності послідовних дій допомагає більш глибоко та всебічно встановити усі особливості та специфічні риси відповідних правовідносин, а це дає змогу проаналізувати та визначити позитивні й негативні аспекти сучасного стану правового регулювання тимчасового зберігання товарів під митним контролем, визначити правову природу порядку тимчасового зберігання під митним контролем.

З огляду на вищевикладене потребує вирішення проблема належної правової кваліфікації порядку тимчасового зберігання товарів під митним контролем як юридичної процедури, адміністративної процедури або митної процедури. Зокрема, потребує відповіді запитання, чи є порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем митною процедурою та чи поширюються на відповідні правовідносини загальні норми щодо митних процедур.

Поняття «митна процедура» є похідним від поняття «юридична процедура», яке, у свою чергу, є похідним від загальногалузевого поняття «процедура».

Дослідники справедливо зазначають, що поняття «процедура» – різносторон-

нє за своїм змістом і може вживатися в найрізноманітніших контекстах. Про це свідчить значна кількість наукових досліджень у галузі соціології, права, економіки тощо. Однак сама процедура набуває своєї специфіки залежно від галузі, у якій вона застосовується [2, с. 164]. У юридичному словнику поняття надається таке визначення поняття «процедура» (від лат. *procedere* – просуватися): це офіційно встановлений порядок дій під час обговорення, ведення будь-якої справи [3, с. 815].

У теорії права юридична або правова процедура поряд із судовим процесом розглядається як складова частина більш загального поняття «юридичний процес», що передбачає порядок здійснення діяльності слідчими, адміністративними, судовими органами [4, с. 207]. Водночас якщо поняття юридичний процес у праві передусім застосовується для позначення судового розгляду певної справи, то юридичні (правові) процедури застосовуються в позасудових неюрисдикційних провадженнях: у законотворчій діяльності, виборах депутатів, призначенні на посаду громадян, створенні нових юридичних осіб, здійсненні прав і добровільному виконанні обов'язків. Процедурні правила звернені насамперед до органів та установ представницької та виконавчої влади [4, с. 221].

Поняття «митна процедура» має як своє легальне визначення, так і доктринальні підходи, що розробляються в науці.

Відповідно до п. 21 ч. 1 ст. 4 МКУ митна процедура – це зумовлена метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей і порядок їх виконання.

Вказане визначення не є однозначним та зазнає аналізу та критики з боку науковців. Зокрема, І.Г. Бережнюк, І.В. Несторишен та О.В. Неліпович зазначають, що «вітчизняне тлумачення категорії «митна процедура» суперечить наявним міжнародним підходам і вимагає відповідного корегування. Зокрема, як у митному законодавстві країн Європейського Союзу, так і країн-учасниць Митного союзу, під терміном «митна процедура» розуміють певний митний режим». У зв'яз-

ку із цим зазначені науковці пропонують закріпити на законодавчому рівні визначення митної процедури як сукупності норм, що визначатимуть умови та порядок розпорядження товарами на митній території України (митний режим) [2, с. 168].

Слід зазначити, що така позиція загалом є правильною з огляду на необхідність приведення національного законодавства у відповідність до європейських і міжнародних стандартів. Як справедливо зазначає Б.А. Кормич, аналогічне співвідношення митної процедури та митного режиму застосовується й у міжнародному митному праву, зокрема «слідує зі змісту Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, яка навіть у назві екземплярів англійською та французькою мовами використовує відповідно терміни «procedure» та «regime» як синоніми» [5, с. 88]. Водночас не можна не враховувати, що розмежування понять «митна процедура» та «митний режим» є усталеним у національному законодавстві (адже мало місце ще в Митному кодексі України 2002 р. [6]) і базується на певному співвідношенні цих понять (зокрема, митний режим розуміється як комплекс норм, що визначають митну процедуру). Ототожнення понять «митна процедура» та «митний режим» неможливо зробити лише на рівні МКУ, це вимагає внесення змін до численних підзаконних актів митного законодавства, що потребує додаткових наукових досліджень і пропозицій.

Повертаючись до легального розуміння поняття митної процедури в контексті співвідношення її з порядком зберігання товарів під митним контролем, варто зауважити, що митна процедура містить як сукупність митних формальностей, які необхідно здійснити («статика»), так і порядок їх виконання, який є процедурною складовою частиною («динаміка»). У свою чергу, тимчасове зберігання товарів під митним контролем опосередковується низкою митних формальностей (наприклад, це подання Єдиного уніфікованого документу до митного органу для розміщення товарів на складах тимчасового зберігання (далі – СТЗ), прийняття митним органом рішення про розміщення товарів на СТЗ та проставлення штампу «Під мит-

ним контролем», проведення огляду товару щодо відповідності відомостям, зазначеним у товаросупровідних документах тощо [88]) і нормативно визначеним порядком їх виконання, тому можна прийти до висновку, що реалізація такого зберігання здійснюється шляхом застосування митної процедури.

Розуміння порядку зберігання товарів під митним контролем як митної процедури знаходить свою підтримку й у літературі. Наприклад, Г.М. Квеліашвілі зазначає, що «митна процедура тимчасового зберігання призначена для забезпечення дотримання митного законодавства України на період зберігання іноземних товарів до їх випуску відповідно до митного режиму або до митної процедури. Тимчасове зберігання разом з іншими митними процедурами (прибуття товарів, внутрішній митний транзит) має забезпечити правильне декларування товарів, виключити можливість підміни товарів, заниження їхньої кількості, декларування товарів під іншим найменуванням тощо» [7]. На жаль, вказаний автор не обґрунтовує свою позицію щодо кваліфікації тимчасового зберігання товарів під митним контролем як митної та не наводить відповідних аргументів.

Вбачається, що порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем не є митною процедурою, що обґрунтовується так.

Необхідно звернути увагу на те, що відповідно до МКУ однією з обов'язкових ознак митної процедури є зумовленість відповідної сукупності митних формальностей та порядку їх виконання певною метою переміщення товарів через митний кордон (п. 21 ст. 4 МКУ). Водночас тлумачення положень п. 21 ст. 4 МКУ породжує дискусію стосовно того, що слід визнавати метою переміщення товарів через митний кордон у визначенні митної процедури. Використання словосполучення «зумовлені метою переміщення» можна розуміти двояко.

З одного боку, метою є власне переміщення товарів через митний кордон України, і за такого розуміння усі митні формальності загалом і порядок їх виконання, передбачений МКУ, є митною процедурою незалежно від того, у який митний режим товар буде поміщений чи які інші дії бу-

дуть здійснені щодо цього товару. Тобто в такому разі (мета – це переміщення товарів через митний кордон) митна процедура є широким поняттям, яке містить майже усі явища у галузі митної справи, що відбуваються у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон України. Переміщення тут не лише відіграє роль мети, але й є юридичним фактом, на підставі якого виникають, змінюються та припиняються відносини в галузі митної справи.

З іншого боку, тлумачення мети переміщення товару в контексті п. 21 ст. 4 МКУ може мати більш вузьке розуміння, яке не передбачає переміщення заради переміщення. Видається, що другий підхід до тлумачення зазначеного поняття є правильним. За такого тлумачення метою переміщення товару через митний кордон України є інша ціль, аніж лише переміщення товару, наприклад подальший випуск товару у вільний обіг, тимчасове ввезення, перероблення на митній території України, тобто подальші дії, які буду виконані щодо товару відповідно до заявленого митного режиму. Тут прослідковується зв'язок: мета переміщення – митний режим, митна процедура – митний режим.

На підтвердження вказаної тези щодо взаємопов'язаності понять «мета переміщення товарів через митний кордон», «митний режим», «митна процедура» слід навести легальне визначення митного режиму, що визначається як комплекс взаємопов'язаних правових норм, які відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їхній правовий статус, умови оподаткування та обумовлюють їх використання після митного оформлення.

Таким чином, з огляду на наведене тлумачення митна процедура не може визнаватися як єдине широке узагальнювальне поняття, яке містить майже усі правові явища у сфері митної справи. Митна процедура є значно вузьким поняттям, яке враховуючи саме мету переміщення товару як ціль, що передбачає подальшу долю такого товару, визначає специфіку правового регулювання, яка полягає у конкретних митних формальностях та порядку їх виконання.

Резюмуючи вищевикладене, вбачається за доцільне скорегувати та вдосконалити визначення митної процедури, що закріплене у п. 21 ч. 4 МКУ: «митна процедура – це сукупність митних формальностей і нормативно встановлений порядок їх виконання, зумовлені метою подальшого поміщення таких товарів у відповідний митний режим».

Враховуючи наведене розуміння мети переміщення товарів через митний кордон у контексті визначення митної процедури, видається, що тимчасове зберігання товарів під митним контролем не може бути метою їх переміщення через митний кордон, адже товари переміщуються власне не заради тимчасового зберігання на митній території України, а з метою подальшого поміщення їх у конкретний митний режим, що забезпечує інтереси відповідного учасника зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД). У свою чергу, тимчасове зберігання товарів під митним контролем, що за загальним правилом не може перевищувати термін понад 90 днів, може бути етапом, що передує поміщенню товару в митний режим, може відігравати роль інструменту регулювання процесу переміщення товару задля конкретних цілей, однак не може виступати метою переміщення такого товару.

Враховуючи викладене, приходимо до висновку, що порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем не є митною процедурою.

Водночас постає питання, чи можна розглядати порядок тимчасового зберігання товарів як різновид адміністративної процедури.

Варто зауважити відсутність серед вчених-адміністративістів єдиного підходу до визначення адміністративної процедури та її ознак, що зумовлено специфікою та надзвичайною широтою правових відносин, котрі забезпечуються нормами адміністративного права, і складність співвідношення адміністративної процедури з іншими суміжними поняттями (адміністративним процесом як порядком розгляду судових адміністративних справ, адміністративним провадженням тощо) [див. 9].

Приєднання до наукових дискусій щодо поняття та ознак адміністративної про-

цедури не є предметом дослідження цієї статті, у зв'язку з чим привабливою здається думка О.І. Миколенка, який у докторській дисертації прийшов до висновку, що адміністративна процедура – це врегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ. Як вид юридичної процедури адміністративна процедура характеризується такими ознаками:

- а) являє собою послідовність дій, які регулюються нормами права та структуровані відповідними правовідносинами;
- б) являє собою послідовність дій, що об'єднані спільною метою;
- в) має ієрархічну структуру;
- г) завжди перебуває у динаміці;
- д) має обслуговчий характер [85, с. 29].

Варто зауважити, що митна справа є об'єктом державного управління, яке забезпечується Державною фіскальною службою та її структурними підрозділами (митні органи), що вступають у численні адміністративні правовідносини із суб'єктами ЗЕД. Водночас порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем передбачає існування послідовних митних (адміністративних) правовідносин між митними органами, суб'єктами ЗЕД та утримувачами СТЗ, що дозволяє розглядати його як різновид адміністративної процедури.

Висновки та пропозиції. Тимчасове зберігання товарів під митним контролем може розглядатись у двох значеннях: 1) як суб'єктивне право; 2) як певний порядок (процедура), що передбачає нормативно врегульовану, послідовну діяльність митних органів, суб'єктів ЗЕД, утримувачів СТЗ та інших учасників митних правовідносин.

Порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем не є митною процедурою за легального її розуміння, адже, по-перше, метою переміщення товарів через митний кордон (що є обов'язковою ознакою митної процедури) не може бути тимчасове зберігання таких то-

варів під митним контролем, а по-друге, поняття митної процедури тісно пов'язано із поняттям митного режиму; митний режим визначає митну процедуру щодо товарів, а тимчасове зберігання товарів під митним контролем не є митним режимом.

Перспективним здається виключення поняття митної процедури з МКУ та інших актів національного законодавства з метою приведення його до міжнародних і європейських стандартів. Тимчасовим варіантом є удосконалення визначення митної процедури з метою уникнення її неоднозначного тлумачення, у зв'язку з чим необхідно внести зміни до п. 4 ст. 21 МКУ та визначити митну процедуру таким чином: «митна процедура – це сукупність митних формальностей і нормативно встановлений порядок їх виконання, зумовлені метою подальшого поміщення таких товарів у відповідний митний режим».

Порядок тимчасового зберігання товарів під митним контролем слід розуміти як адміністративну процедуру, що містить чітко регламентовану послідовність митних формальностей, нормативно закріплену, послідовну діяльність учасників митних правовідносин, що виникають з приводу тимчасового зберігання товарів під митним контролем.

Список використаної літератури:

1. Драпайло В.В. Поняття та види зберігання товарів під митним контролем (правовий аспект) / В.В. Драпайло // Митна справа. – 2015. – № 5 (2). – С. 185–190.
2. Опалинський О.В. Деякі аспекти тимчасового зберігання товарів під митним контролем / О.В. Опалинський // Митна справа. – 2014. – № 6. – С. 66–71.
3. Бережнюк І.Г. Генеза категорії «митна процедура» у законодавчому та науковому контекстах / І.Г. Бережнюк, І.В. Несторишен, О.В. Неліпович // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. – 2014. – Вип. 25. – С. 163–170.
4. Юридический словарь / под. ред. А.Н. Азрилияна. – М. : Институт новой экономики, 2007. – 1152 с.
5. Оборотов Ю.Н. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс : [учебник] / [Ю.Н. Оборотов, В.В. Завальнюк, Н.Н. Крестовская и др.]; под. ред. Ю.Н. Оборотова. – О. : Фенікс, 2011. – 436 с.

6. Кормич Б.А. Митні режими як інститут митного права / Б.А. Кормич // Митна справа. – 2013. – № 6. – С. 86–92.
7. Митний кодекс України від 11 липня 2002 року № 92-IV (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38. – Ст. 288.
8. Квеліашвілі Г.М. Послуги в митній сфері як інструмент державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності / Г.М. Квеліашвілі // Публічне адміністрування: теорія та практика. Електронний збірник наукових праць. – 2012. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12kgmrzd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12kgmrzd.pdf).
9. Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А. Школик // Вісник Львівського університету. Сер. : Юридична. – 2014. – Вип. 59. – С. 185–193.
10. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.І. Миколенко. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.

Драпайло В. В. Правовая природа порядка временного хранения товаров под таможенным контролем в системе таможенного права

Статья посвящена анализу правовой природы порядка временного хранения товаров под таможенным контролем в системе таможенного права. Определено, что порядок временного хранения товаров под таможенным контролем нужно рассматривать не только как субъективное право, которое выражается в возможности хранения товара, но и как нормативно урегулированную процедуру, которая опосредует динамику соответствующих правоотношений. Обосновано, что порядок временного хранения товаров под таможенным контролем по правовой природе не является таможенной процедурой в законодательном её понимании. Внесены предложения относительно усовершенствования определения таможенной процедуры, которое закреплено в законодательстве. Обосновано, что порядок временного хранения товаров под таможенным контролем является разновидностью административной процедуры.

Ключевые слова: порядок временного хранения товаров под таможенным контролем, таможенная процедура, административная процедура, таможенный режим, таможенное право.

Drapaylo V. Legal nature of the procedure of temporary storage of goods under customs control in the system of customs law

The article is devoted to investigation the legal nature of the temporary storage of goods under customs control in the system of customs law. It was examined that the procedure for the temporary storage of goods under customs control should be considered not only as a subjective right, which is expressed in the possibility of storage of goods, but also as enshrined law procedure, which mediates the dynamics of the corresponding relations. The legal nature of the procedure for the temporary storage of goods under customs control is proved to be ain't the same as meaning of customs procedure's legal term. It was afforded proposals regarding the improvement of the current definition of customs procedure, which is enshrined in the legislation. It is proved that the procedure for the temporary storage of goods under customs control is a kind of administrative procedure.

Key words: procedure of temporary storage of goods under customs control, customs procedure, administrative procedure, customs regime, customs law.