

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-3.11>

**А. О. Прокопенко**, студентка 2 року навчання ОР «Магістр» спеціалізації «Адміністративна юрисдикція» Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## **ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ОБОВ'ЯЗКОВОГО ДОСУДОВОГО ВИРІШЕННЯ МИТНИХ СПОРІВ ПЕРЕД ЗВЕРНЕННЯМ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ (ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД І ВІТЧИЗНЯНІ НАУКОВІ НАПРАЦЮВАННЯ)**

Статтю присвячено перспективам запровадження в Україні такого прогресивного інструменту вирішення митних спорів, як обов'язкове досудове вирішення митних спорів. Зокрема, досліджено досвід широкого використання у юридичній практиці зарубіжних країн практики обов'язкового досудового вирішення митних спорів, а також розглянуто позиції вітчизняних та іноземних юристів, у т. ч. і теоретиків, щодо можливого закріплення в законодавстві України обов'язкового досудового вирішення митних спорів у формі, зокрема, адміністративного оскарження перед потенційним зверненням до адміністративного суду. Доведено, що європейські держави успішно використовують такий інструмент у вирішенні митних спорів як їх обов'язкове досудове урегулювання.

Аргументи на користь зазначених тверджень підкріплено прикладами моделей нормативного урегулювання процедур адміністративного оскарження рішень, дій і бездіяльності митних органів як способу досудового вирішення митних спорів у іноземних державах із подібними правовими системами. Зокрема, наведено приклади норм законодавчих актів, які встановлюють процедуру обов'язкового досудового вирішення митних спорів у Республіці Литва й у Федеративній Республіці Німеччина. Проведено аналіз таких положень у їх історичній ретроспективі й окреслено можливі наслідки введення подібних приписів у національне законодавство.

Запропоновано загальні умови впровадження в юридичну практику України обов'язкового досудового вирішення митних спорів. Сформульовано основні висновки, відповідно до яких запровадження обов'язкового досудового порядку вирішення митних спорів перед зверненням до адміністративного суду зменшить навантаження на судову систему в особі адміністративних судів. Це дозволить зосередити ресурси професійних суддів на розгляді тих категорій справ, які через їхню специфіку і правову природу не можуть бути вирішені в досудовому порядку.

Ключові слова: обов'язкове досудове вирішення митних спорів; митні органи; суб'єкти митних правовідносин; судова система; адміністративне оскарження; митні спори; адміністративний суд.

### **A. O. Prokopenko. The perspectives of the implementation of the compulsory pre-trial resolution of customs disputes before filing a lawsuit to the administrative court in Ukraine (foreign experience and national scientific materials)**

This article is devoted to the perspectives of the implementation in Ukrainian legislation of such a progressive instrument of customs disputes resolution as the compulsory pre-trial customs disputes resolution. In particular, the experience of widespread use in the legal practice of foreign countries the practice of the compulsory pre-trial customs disputes resolution is studied, as well as the positions of national and foreign lawyers, including theorists, on the possible implementation in Ukrainian law of the compulsory pre-trial customs disputes resolution, in particular an administrative appeal, before filing a lawsuit to the administrative court are shared. It is proved that European countries successfully use in customs disputes resolution such an instrument as the compulsory pre-trial customs disputes resolution.

Arguments in favour of these allegations are supported by examples of models on normative regulation of administrative appeal procedures of decisions, actions and inactions of customs authorities as a way of pre-trial customs disputes resolution in foreign countries with similar legal systems. In particular, examples of legislative norms establishing the procedure of the compulsory pre-trial customs disputes resolution in the Lithuania and in Germany are analyzed. An analysis of such provisions, in particular in their historical retrospect, and the possible consequences of the implementation of such provisions in national law is performed.

The general conditions of implementation in the legal practice of Ukraine of the compulsory pre-trial customs disputes resolution are offered. The main conclusions are formulated. According to these conclusions, the implementation of the compulsory pre-trial customs disputes resolution before filing a lawsuit to the administrative court will reduce the burden on the judicial system, in particular on the administrative courts. This will allow to focus the resources of the professional judges on the categories of cases which cannot be resolved with the help of the pre-trial procedure due to their specification and legal nature.

Key words: compulsory pre-trial resolution of customs disputes; customs authorities; subjects of customs legal relationships; judicial system; administrative appeal; customs disputes; administrative court.

**Постановка проблеми.** Досить актуальним завданням сьогодні є пошук шляхів розвантаження системи адміністративних судів із метою забезпечення розумного строку та підвищення якості вирішення адміністративних справ, що перебувають на розгляді та не можуть через правову природу бути вирішені іншими суб'єктами правозастосування. Одним із таких шляхів є запровадження саме обов'язкового досудового порядку (далі – ОДП) вирішення окремих категорій публічно-правових спорів, що віднесені до юрисдикції

© А. О. Прокопенко, 2021

адміністративних судів. Така практика вже є успішно апробованою та доволі поширеною у різних країнах світу, які належать до різних правових систем. Використання такого способу дозволяє на стадії досудового вирішення врегулювати ті спори, до яких можна застосувати такий правовий інструмент, за участі осіб, права котрих порушені, та компетентних державних органів. Тому до адміністративного суду на розгляд потраплятимуть лише ті спори, які не вирішені з допомогою ОДП, а отже, містять реальну правову проблему і складність у відновленні порушених прав суб'єктів правовідносин. Це дозволить певним чином «відфільтрувати» потік справ до адміністративних судів і підвищити їхню продуктивність, забезпечити найвищу якість здійснення правосуддя.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вказані питання з метою формування обґрунтованих теоретичних позицій також вивчали такі вітчизняні вчені, як Т.І. Шинкар, Т.О. Голоядова, С.С. Білуга, В.В. Тильчик, Н.В. Боженко, В.В. Рева, К.В. Давидова та ін., а також іноземні науковці, зокрема Gediminas Valantiejus (Республіка Литва).

**Метою дослідження** є формування і висвітлення переконливих аргументів (зокрема з наведенням прикладів з іноземного досвіду) на користь того, що запровадження ОДП в митних спорах є хоч і одним із багатьох, але досить вагомим кроком до створення ефективної, досконалої системи вирішення адміністративних спорів і захисту прав та інтересів осіб, а також до розвантаження національної судової системи, представленої, зокрема, адміністративними судами.

**Виклад основного матеріалу.** Нині адміністративні суди України відповідно до тверджень юристів-практиків, суддів, інших працівників судової системи, а також професійних адвокатів, насправді є доволі перевантаженими. Одним із факторів, який спричиняє таку ситуацію, є, з одного боку, менш розгалужена система судів вказаної спеціалізації, аніж загальних місцевих судів в Україні. Відповідно, на працівників адміністративних судів покладено досить значний масив роботи, що стосується розгляду адміністративних справ, однак є ще один фактор, який сприяє виникненню вказаної ситуації – надходження на розгляд до адміністративних судів великої кількості справ, схожих за предметом і підставами позову, аналогічних за позовними вимогами, таких, що регулюються однаковими нормами права, є однотипними, не містять явно вираженої правової проблеми, яка потребує саме первинної оцінки, розгляду і вирішення конкретно судом. До таких спорів належать головним чином, як свідчить судова практика, податкові спори; більшість спорів, що виникають у правовідносинах із призначення та виплати сум пенсій; також це митні спори. Окремі справи віднесено до зразкових, у них Верховним Судом ухвалено рішення, котрі є обов'язковими до застосування відповідними суб'єктами владних повноважень у разі виникнення у майбутньому таких самих спорів. Однак залишається ще левова частка спорів, які не підпадають під наявні рішення Верховного Суду у таких зразкових справах. Саме про практику вирішення таких спорів, а саме тих, що виникають у митних правовідносинах, зокрема в аспекті застосування іноземного досвіду, йтиметься у цьому дослідженні.

Насамперед слід зазначити, що Основний Закон України та процесуальне законодавство у своїх нормах вже містять підвалини запровадження ОДП з метою вирішення спорів, у т. ч. і публічно-правових.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 124 Конституції України законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору [4].

Згідно з ч. 1 ст. 14 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом. Також про потенційну можливість запровадження саме законом України ОДП вирішення публічно-правових спорів згадано у нормах ст. 122, 139, 160, 169 цього кодексу [3].

Однак безпосереднє введення в практику вирішення публічно-правових спорів ОДП, без використання якого позов не буде прийматися до розгляду адміністративним судом, має бути встановлено саме окремим законом у відповідній сфері публічно-правових відносин. Потенційно однією з таких сфер можуть стати саме митні правовідносини.

Сьогодні митні спори переважно вирішуються у судовому порядку адміністративними судами, адже найчастіше суб'єкти правовідносин, не погоджуючись із рішенням митних органів (що є суб'єктами владних повноважень), оскаржують їхні дії, бездіяльність і рішення до адміністративного суду, проте главою 4 Митного кодексу України все ж передбачена можливість використання іншого способу вирішення митного спору, аніж звернення відразу до органів правосуддя. Цей спосіб за своєю суттю є досудовим – це адміністративне оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їхніх посадових осіб та інших працівників [5]. Такий інструмент є дійсно дієвим засобом захисту порушених прав і законних інтересів: на відміну від судового захисту, він передбачає більш оперативне реагування з метою вирішення спору (коротший строк), він є безоплатним і загалом більш доступним, однак не є обов'язковим. Тобто суб'єкт може оминати стадію адміністративного оскарження рішення, дії або бездіяльності митного органу (вважаючи, наприклад, що весь апарат митної системи є надто бюрократичним, не дасть бажаного результату, порушені права не будуть відновлені, і він лише втрапить дорогоцінний час) і відразу звернутися до адміністративного суду. Так само вчинятимуть тисячі інших осіб, а судова система не впорасться зі значним масивом матеріалів справ, що надійдуть до розгляду. Так, кожному позовну заяву, якщо вона відповідає вимогам до заяв по суті справи, визначених КАС України, суд буде зобов'язаний прийняти, зареєструвати та розглянути, а вказаний процес потребує витрати процесуальних ресурсів.

Щоб успішно запобігти вказаній практичній проблемі, велика кількість зарубіжних країн активно впроваджують так званий один із «фільтрів» на шляху до реалізації права на судовий захист, який дійсно є дієвим і допомагає зменшити навантаження на судову систему, зокрема у сфері вирішення митних спорів.

Так, очевидно, що найбільшим зразком для наслідування в цьому контексті є саме моделі правового регулювання країн Європейського Союзу, адже Україна сьогодні прагне до повноцінної євроінтеграції, а отже, і до гармонізації національного законодавства у цьому напрямі.

Одна із країн Європейського Союзу, яка також, як і Україна, існує в межах континентальної правової системи й успішно реалізує практику ОДП вирішення митних спорів – Республіка Литва. Важливо підкреслити, що в Литві ОДП вирішення митних спорів існує вже набагато раніше, ніж в інших державах. Так, норми, якими було встановлено обов'язковість досудового вирішення митних спорів, набрали чинності 01 липня 1996 р. і містилися у Положенні про розгляд скарг в органах митної служби Республіки Литва, але зі вступом держави до Європейського Союзу процедура урегулювання спорів із митними органами стала доволі складною [1, с. 133]. Зараз у юридичній практиці цієї держави є чітка тенденція, за якою суб'єкти досить активно реалізують право ініціювати процедуру досудового вирішення спору у митних спорах. Із 2004 р. парламент Республіки Литва запровадив поділ спорів із митними органами на дві основні категорії: неподаткові та податкові. Обидві ці групи спорів мають спеціальні правила досудового судового розгляду, однак литовське законодавство не містить детального переліку ОДП в митних спорах, оскільки практика показує, що постійно виникають нові види адміністративних спорів із митними органами, які потенційно можуть вирішуватися без процедури досудового розгляду [1, с. 139].

Отже, на прикладі Республіки Литва є сенс провести певні паралелі із законодавством України, яке також не встановлює хоча б орієнтовного переліку ОДП вирішення публічно-правових спорів, у т. ч. і митних. Слід звернути увагу на те, що саме після вступу названої держави до Європейського Союзу її вже тоді прогресивне законодавство зазнало подальших змін і перетворень, тож Україну чекає подібний досвід реформування національного законодавства у сфері досудового вирішення спорів. З огляду на це варто вже на сучасному етапі напрацьовувати зміни до Митного кодексу України, КАС України та інших законодавчих актів у сфері досудового врегулювання митних спорів і поступово впроваджувати їх до чинного законодавства на рівні законодавчого процесу.

Також подібна практика виникла й у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН), де також у митних спорах проходження процедури досудового розгляду є обов'язковим перед зверненням по його вирішення до суду. Так, досудовим розглядом у ФРН є процедура адміністративного оскарження, де суб'єкт, права якого порушені, спочатку звертається зі скаргою до митного органу вищого рівня, а вже потім до митного (фінансового) суду, проте у виняткових випадках громадянин має право безпосередньо звертатися до Федерального фінансового суду, наприклад, із питань бездіяльності митного органу під час досудового розгляду скарг [6, с. 158].

Окрім того, вітчизняні вчені останнім часом дедалі частіше висловлюють аргументи щодо необхідності чіткого нормативного закріплення ОДП вирішення публічно-правових спорів, зокрема митних.

Наприклад, В.В. Рева у своєму науковому дослідженні обґрунтовує також необхідність впровадження у законодавство України ОДП вирішення митних спорів. Так, він зазначає, що необхідно доповнити Закон України «Про звернення громадян» розділом, у якому передбачити обов'язковий порядок адміністративного оскарження як досудове вирішення спору, а також внести відповідні зміни до Митного кодексу України щодо запровадження обов'язкового досудового порядку вирішення митних спорів. Вчений підкреслює, що в багатьох країнах світу діє відповідний Закон, котрий встановлює обов'язковість адміністративного порядку оскарження адміністративного рішення перед зверненням по захист своїх порушених прав і свобод до суду; запровадження в Україні такої процедури вирішення митних спорів може зменшити навантаження на суди, чим підвищить якість його роботи щодо забезпечення прав і свобод громадян [6, с. 159].

Також вказану проблематику щодо правового регулювання досудових звернень до митних органів досліджувала К.В. Давидова й аналогічно наполягала на необхідності та доцільності впровадження обов'язкової процедури досудового оскарження рішень митних органів [6, с. 34].

Т.О. Голоядова зазначає про запровадження обов'язкової досудової медіації у податкових і митних спорах [2, с. 90].

Висновки з проведеного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, наше дослідження ілюструє на прикладі європейських країн те, що запровадження дієвого механізму використання суб'єктами правовідносин ОДП вирішення митних спорів є ефективним шляхом оптимізації ситуації щодо вирішення публічно-правових спорів в Україні. Більше того, вказана практика є апробованою низкою іноземних держав задовго до запровадження в Україні перших норм щодо досудового порядку вирішення публічно-правових спорів (наприклад, у податкових правовідносинах це відбулося із прийняттям Податкового кодексу України у 2010 р.).

Окрім того, запропоновані позиції українських та іноземних вчених у галузі юридичної науки аргументовано підтверджують об'єктивну необхідність у запровадженні ОДП вирішення спорів із митними органами перед скеруванням позовної заяви до адміністративного суду по захист порушених прав і законних

інтересів. Це означає, що вказані твердження є обґрунтованими, науково доведеними і такими, які впливають із потреб судової практики України, адже, якщо проаналізувати статистику подання позовних заяв, вирішених спорів і спорів, які знаходяться на розгляді в адміністративних судах (зокрема це доводить кількість судових рішень відповідно до даних Єдиного державного реєстру судових рішень), то одними з найчисельніших спорів, які періодично надходять на вирішення до адміністративних судів поряд із податковими спорами та спорами щодо визначення розміру та виплати пенсій, є саме спори у сфері митних правовідносин.

Тож для дійсно ефективного та розумного використання ресурсів судової системи слід запровадити один із фільтрів потрапляння митних спорів на розгляд адміністративних судів – попереднє використання встановленого законом (а саме Митним кодексом України) досудового порядку вирішення митних спорів. Використання такого порядку має підтверджуватися копіями (оригіналом) рішення митного органу, прийнятого за результатами процедури досудового вирішення митного спору.

Так, у разі внесення зазначених змін до митного законодавства України видається можливим зменшення навантаження на судову систему України в особі адміністративних судів і підвищення рівня комунікації між приватними суб'єктами – учасниками митних правовідносин – і митними органами.

#### Список використаних джерел:

1. Gediminas Valantiejus. Pre-trial settlement of disputes with customs in Lithuania: development of legal regulations, it's problems and prospects, 2013. URL: [https://www.researchgate.net/profile/Gediminas-Valantiejus/publication/330185131\\_Pre-trial\\_settlement\\_of\\_disputes\\_with\\_customs\\_in\\_Lithuania\\_development\\_of\\_legal\\_regulations\\_it%27s\\_problems\\_and\\_prospects/links/5c32f526299bf12be3b3f55e/Pre-trial-settlement-of-disputes-with-customs-in-Lithuania-development-of-legal-regulations-its-problems-and-prospects.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Gediminas-Valantiejus/publication/330185131_Pre-trial_settlement_of_disputes_with_customs_in_Lithuania_development_of_legal_regulations_it%27s_problems_and_prospects/links/5c32f526299bf12be3b3f55e/Pre-trial-settlement-of-disputes-with-customs-in-Lithuania-development-of-legal-regulations-its-problems-and-prospects.pdf?origin=publication_detail) (дата звернення 10.05.2021)
2. II Міжнародна науково-практична конференція: «Судовий розгляд податкових і митних спорів: проблеми, виклики, пріоритети» (м. Київ, 4–5 липня 2019 р.) : збірник матеріалів. Київ, 2019. 354 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32. Ст. 1175.
6. Рева В.В. Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 212 с.