

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.3.3. Недосконала процедура адміністративного оскарження дій посадових осіб митних органів

Опитування підприємців, виконане Американською торговельною палатою в Україні 2018 року у рамках дослідження «Керівні принципи для митної справи в Україні», показало, що 80% опитаних компаній заявили, що наявна система адміністративного оскарження рішень митних органів (до органу вищого рівня) є неефективною.

Однією з основних причин такої неефективності, на думку компаній, є те, що розгляд скарги є необ'єктивним: на практиці орган вищого рівня найчастіше захищає думку органу, чие рішення оскаржується, без належної оцінки доказів¹.

Наведене дозволяє констатувати існування проблеми, пов'язаної з неефективністю механізму розгляду скарг на дії посадових осіб митних органів. Ілюстративними у даному контексті є звіти за результатами розгляду протягом січня – листопада 2020 року та січня – листопада 2021 року в адміністративному порядку скарг платників податків на податкові повідомлення-рішення митних органів.

Так, протягом січня – листопада 2020 року підлягали оскарженню 148 податкових повідомлень-рішень, з яких розглянуто – 111, залишено без змін – 95, скасовано повністю – 11, скасовано частково – 2. З загального обсягу розглянутих скарг у звітному періоді Держмитслужбою залишено без змін 85,6% податкових повідомлень-рішень митних органів, які підлягали оскарженню, що складає 70,3% від загальної суми розглянутих грошових зобов'язань за результатами адміністративного оскарження, та скасовано 14,4% податкових повідомлень-рішень митних органів, які підлягали оскарженню, що складає 29,7% від загальної суми розглянутих грошових зобов'язань за результатами адміністративного оскарження.

У свою чергу протягом січня – листопада 2021 року підлягали оскарженню 170 податкових повідомлень-рішень, з яких розглянуто – 166, залишено без змін – 157, скасовано повністю – 9; скасовано частково – 44; збільшено – 3².

Це контрастує із результатами розгляду судових справ у цій сфері. Так, відповідно до Звіту судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2021 рік на розгляді судів перебувала 4 391 позовна заява у сфері митної справи (крім охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності); зовнішньоекономічної діяльності; спеціальних заходів щодо демпінгового та іншого імпорту, у тому числі щодо визначення коду товару за УКТЗЕД та визначення митної вартості товару, із них розглянуто із прийняттям рішення 3 732, із задоволенням позову 3 312³.

І хоча абсолютне співставлення наведених даних про результати адміністративного оскарження та результати розгляду судових справ не є у повній мірі коректним у зв'язку із певними відмінностями у предметі відповідної статистики, втім її порівняння надає

¹ Керівні принципи для митної справи в Україні. Американська торговельна палата в Україні, 2018 р. Режим доступу: https://chamber.ua/wp-content/uploads/2020/01/guidelines_for_customs_policy_in_ukraine_ua.pdf.

² Розгляд спорів в адміністративному порядку. Офіційний веб-сайт Державної митної служби України. Режим доступу: <https://customs.gov.ua/rozgliad-sporiv-v-administrativnomu-poriadku>.

³ Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2021 рік. Форма № 1-а (річна). Судова влада України. Режим доступу: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/1a_2021.xlsx.

підстави стверджувати про діаметрально різні підходи до вирішення спірних питань в процесі адміністративного та судового оскарження рішень митних органів. Особливо контрастує різниця у кількості судових оскаржень, яких більше у близько 50 разів порівняно із адміністративними. Так само шанси на задоволення адміністративного позову є принципово вищими аніж на задоволення скарги, поданої в адміністративному порядку, становлячи близько 88%.

Наведене потребує реагування із тим, щоб адміністративне оскарження стало більш ефективним та привабливим серед суб'єктів господарської діяльності способом захисту своїх прав та законних інтересів порівняно із судовим оскарженням, будучи більш дешевим, швидким, та професійним способом вирішення спору.

При цьому у даному напрямі в процесі здійснення митної реформи, спрямованої на узгодження законодавства України з питань митної справи із законодавством Європейського Союзу, останнім часом мали місце суттєві покращення.

Так, 01.10.2022 набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законів України щодо деяких питань виконання глави 5 розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 15.08.2022 № 2510- IX⁴, яким Главу 4 Митного кодексу України викладено у новій редакції, суттєво вдосконаливши порядок розгляду скарг на дії митних органів на практиці. У фаховій літературі згаданий Закон навіть називають «малим Митним Кодексом України» за його фундаментальні зміни в чинне митне законодавство та велику кількість нових для митного законодавства новел, а саме (у контексті оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів):

а) прийнята редакція змін встановлює досить чіткі вимоги до порядку оскарження саме Митним кодексом, на відміну від попередньої редакції, у якій було зазначено, що форма, зміст, строки подання, порядок і строки розгляду скарг визначаються Законом України «Про звернення громадян» та Митним кодексом України;

б) встановлено паперову та електронну форми подання скарги та визначено зміст скарги;

в) на відміну від чинної раніше норми Митного кодексу, відповідно до якої за результатом розгляду скарги митний орган вищого рівня надає скаржнику невизначену «відповідь» на скаргу (у зв'язку із чим траплялися зловживання митних органів, які надавали у відповідь лише своє бачення щодо предмета оскарження, але не вирішували скаргу по суті), чітко врегульовано можливі рішення за результатами розгляду скарги;

г) врегульовано структуру рішення, яке повинно складатися із вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин.

Зазначені зміни сприятимуть більш визначеним та передбачуваним взаємовідносинам між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та митними органами⁵.

У той же час залишається потреба у їх належному втіленню на практиці. Крім цього, подальшому покращенню ефективності інституту адміністративного оскарження сприятиме запровадження публічності та доступності рішень за результатами розгляду скарг шляхом опублікування їх знеособленого тексту на офіційному веб-сайті Держмитслужби.

Іншим проявом описаної проблеми є неефективність процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників митних органів.

⁴ Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законів України щодо деяких питань виконання глави 5 розділу IV Угоди 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 01.10.2022 № 2510-IX. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2510-20#n477>.

⁵ Адаптація митного законодавства України до митного законодавства ЄС. Г. Тасліцький. Всеукраїнське професійне юридичне видання «Юридична газета». Режим доступу: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/adaptaciya-mitnogo-zakonodavstva-ukrayini-do-mitnogo-zakonodavstva-es.html>.

Так, у ЗМІ непоодинокими є публікації із фактами, що свідчать про неспроможність процедури дисциплінарної відповідальності досягати своєї мети та бути ефективною у контексті працівників митних органів, що унеможлиблює оновлення кадрового складу митниці. Зокрема, зазначається, що усі 46 працівників Галицької митниці, які були відсторонені за рішенням Ради національної безпеки і оборони через підозри в корупції та контрабанді, повернулися до виконання своїх посадових обов'язків – всі дисциплінарні провадження були закриті у зв'язку з невстановленням в діях службових осіб дисциплінарного проступку⁶.

Тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки* пропонуються заходи, спрямовані на належну імплементацію змін, передбачених Законом України від 15.08.2022 № 2510- IX, а також покращення спроможності інституту дисциплінарної відповідальності працівників митних органів.

⁶ Див., зокрема, Митниця дає добряче. Новини Львова і Львівщини – Варіанти. 2022 рік. Режим доступу: <https://varianty.lviv.ua/89459-mytnytsia-daie-dobriache>. Всі відсторонені після рішення РНБО львівські митники повернулися на свої посади. Новини України від LB.ua. 2021 рік. Режим доступу: https://lb.ua/pravo/2021/06/25/487863_vsi_vidstoroneni_pislya_rishennya_rnbo.html.