

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, Заслуженого юриста України Монаєнка Антона Олексійовича – на дисертацію Соломенка Геннадія Вікторовича «Адміністративно-правові засади боротьби з порушеннями митних правил», поданого на здобуття наукового ступеня кандидат юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Запровадження ефективного механізму митних відносин в Україні, наближених до рівня країн, що входять до Європейського Союзу, передбачає вирішення взаємопов'язаних системних завдань. По-перше, це гармонізація митних процедур у відповідності до міжнародних конвенцій та угод з питань митно-тарифного регулювання. По-друге – мінімізація ризиків із здійснення діяльності, направленої на порушення українського законодавства у зовнішньоекономічній сфері. По-третє – забезпечення дотримання прав, свобод людини і громадянина, а також законних інтересів суб'єктів господарювання, функціонування дієвих гарантій їх реалізації.

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що у сфері митного права застосовуються норми як адміністративного, так і кримінального характеру. Особливо це стосується суб'єктів, наділених правоохоронними функціями: митниці Державної фіскальної служби України у своїй діяльності застосовують адміністративний вплив на порушників закону, підрозділи Служби безпеки України – заходи кримінально-караного змісту. В той же час підрозділи податкової міліції, які структурно входять до системи органів доходів і зборів, та наділені повноваженнями виявляти кримінальні та адміністративні правопорушення у митній сфері, на відміну від митниць та органів безпеки не уповноважені виконувати свої функції безпосередньо у зонах митного контролю. Реалізація суб'єктами публічної влади своїх контрольних повноважень у митній сфері потребує суттєвого вдосконалення чинного законодавства з метою гарантування ефективності та

результативності державного контролю, метою якого є дотримання прав, свобод людини і громадянина.

На дотримання законності у митній сфері впливає досить багато факторів, водночас його основною умовою є баланс приватних і публічних інтересів, який полягає, з одного боку – у реалізації громадянами конституційних прав (власності, на свободу пересування, на підприємницьку діяльність, на працю, на відпочинок) та гарантуванні з боку держави цих прав, а з іншого – у виконанні норм і приписів, що встановлюють порядок переміщення товарів, транспортних засобів, інших предметів через митний кордон та сплату до бюджету відповідних платежів.

Звернення до наукових праць дозволяє припустити відсутність окремої комплексної роботи, присвяченої проблемі формування теоретичної моделі адміністративно-правової протидії порушенням митних правил. Зусилля вчених були спрямовані на дослідженні відповідальності за порушення митних правил, митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, міжнародно-правових аспектів митного співробітництва європейських держав, правового регулювання переміщення товарів через митний кордон, митного контролю, боротьби з контрабандою. Разом з цим, виділена проблема має досить значний дослідницький потенціал, який все ще потребує своєї реалізації.

Враховуючи вищевикладене, необхідність проведення наукового пошуку, присвяченого визначенню сутності, змісту, особливостей адміністративно-правового регулювання відносин у сфері боротьби з порушеннями митних правил є актуальною і значимою для розвитку науки адміністративного права, а також практики нормотворення та правозастосування.

Актуальність обраної теми визначається і тим, що дисертаційне дослідження виконане у відповідності до положень чинних нормативно-правових актів стратегічного характеру, а також тих, які регулюють адміністративно-правові відносини у митній сфері та застосування

суб'єктами публічної влади засобів і заходів, спрямованих на забезпечення законності, відповідає планам науково-дослідної роботи кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України «Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування» (державний реєстраційний номер УкрНТІ 0112U001826), «Організація боротьби з контрабандою та іншими порушеннями податкового та митного законодавства: європейський досвід та пропозиції для України» (державний реєстраційний номер УкрНТІ 0116U008481).

Очевидною перевагою роботи є використання значного обсягу нормативно-правових актів, загальнотеоретичних наукових праць українських та зарубіжних вчених, розробок фахівців у галузі адміністративного права, емпіричних матеріалів. Застосування дисертантом сучасних методів наукового пізнання, значне методологічне підґрунтя виконаної роботи забезпечують належний ступінь обґрунтованості та достовірності отриманих результатів.

Виконана дисертаційна робота характеризується комплексним характером, що означає системність підходу до дослідження теоретичних проблем у взаємозв'язку із тенденціями, які відбуваються у митній сфері. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків, списку використаних джерел. Структура дисертації повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, сформульовані у роботі дисертантом.

Представлена робота може бути визначена як така, що має наукову новизну, оскільки вона є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень адміністративно-правових засад боротьби з порушеннями митних правил в умовах системних суспільних трансформацій, відображає авторську позицію у розв'язанні конкретних правових проблем, зумовлених реформою системи правоохоронних та митних органів. Змістовні положення, які відтворюють правову природу

адміністративно-правових відносин у сфері боротьби з порушеннями митних правил, передбачають опрацювання теоретико-методологічних основ забезпечення законності при переміщенні товарів, транспортних засобів, інших предметів через митний кордон, встановлення напрямків удосконалення способів і методів виявлення ризикових зовнішньоекономічних операцій, обґрунтування шляхів забезпечення ефективності процедур митного контролю.

Новаторський характер наукового пошуку забезпечує, у першу чергу, обраний методологічний підхід до досліджуваного питання, що обумовило наступну логіку дослідження: встановлення юридичного складу порушення митних правил, здійснення їх класифікації; розкриття генезису юридичної відповідальності за порушення митних правил; виділення суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо боротьби з порушеннями та принципів їх діяльності; формулювання особливостей провадження у справах про порушення митних правил як процесуальної форми діяльності суб'єктів боротьби з такими порушеннями; розкриття змісту методів боротьби з порушеннями митних правил, форм та напрямків взаємодії між суб'єктами боротьби з такими порушеннями; визначення актуальних питань вдосконалення суб'єктного складу адміністративно-правових відносин щодо боротьби з порушеннями митних правил у контексті забезпечення фінансової безпеки держави; встановлення напрямків вдосконалення способів і методів виявлення ризикових зовнішньоекономічних операцій та фактів ухилення від сплати податків суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності; обґрунтування шляхів забезпечення ефективності процедур митного контролю як напрямку вдосконалення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері боротьби з порушеннями митних правил.

Глибоке опанування предмету дослідження дозволило авторові виявити напрямки трансформації суб'єктного складу адміністративно-правових відносин щодо боротьби з порушеннями митних правил у контексті забезпечення фінансової безпеки держави та надати пропозиції щодо

покращення ефективності діяльності по захисту фінансових інтересів держави та боротьби з порушеннями митних правил. При цьому обґрунтовано пріоритет превентивних заходів для зниження рівня деліктності у митній сфері та аргументовано необхідність розроблення і прийняття Програми профілактики порушень митних правил. Запропоновано використання способів і методів виявлення ризикових зовнішньоекономічних операцій та фактів ухилення від сплати податків суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності для боротьби з порушеннями митних правил та встановлено напрямки вдосконалення таких способів і методів – запровадження постійного моніторингу ризикових зовнішньоекономічних операцій із використанням новітніх інформаційних технологій та внесення змін до методології визначення митної вартості імпортованого товару.

Привертає увагу науковий підхід щодо забезпечення ефективності процедур митного контролю як напрямку вдосконалення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері боротьби з порушеннями митних правил – відповідність існуючих процедур Кіотській конвенції про гармонізацію митних процедур, розбудова системи митного контролю на засадах оцінки ризиків та митного пост-аудиту, вдосконалення порядку проведення контрольованої поставки та переміщення товарів під негласним контролем.

Одержані здобувачем результати, без сумніву, становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес. З метою посилення державного контролю за обігом підакцизних товарів запропоновано посилення відповідальності за незаконне їх переміщення через митний кордон; для врегулювання правового статусу власників товарів і транспортних засобів, які є предметами порушення митних правил запропоновано внести зміни до Митного кодексу України щодо проведення стосовно власників предметів процесуальних дій та виділення їх прав і обов'язків від прав та обов'язків правопорушників.

Виходячи з цього, можна із впевненістю констатувати, що

використання одержаних результатів дозволить певною мірою вдосконалити адміністративно-правове регулювання відносин у сфері боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Положення та висновки, сформульовані в дисертації, безумовно, **мають теоретичну і практичну цінність**, їх може бути використано для поліпшення правотворчої діяльності органів публічної влади щодо формування державної митної політики. Висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані під час розроблення змін і доповнень до Митного кодексу України та нормативних актів, що регулюють питання організації та функціонування системи протидії правопорушенням у митній сфері. Обґрунтовані автором положення і рекомендації можуть бути рекомендовані для використання у правозастосовній діяльності суб'єктів забезпечення законності, а також в навчальному процесі при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Митне право».

Результати дисертаційної роботи викладені у п'ятьох статтях, вміщених у фахових юридичних виданнях (в тому числі одна – в іноземному), та тезах доповідей на двох міжнародних науково-практичних конференціях. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення проведеного дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Дискусійні положення.

Висока оцінка змісту дисертаційного дослідження не виключає наявності окремих питань, які мають дискусійний характер або потребують додаткового обґрунтування.

1. У дисертаційному дослідженні запропоновано закріпити у Митному кодексі України проведення процесуальних дій у справі про порушення митних правил стосовно заінтересованих осіб (власників товарів, транспортних засобів комерційного призначення – предметів правопорушення) та відокремити їх права і обов'язки від прав і обов'язків

осіб, які притягуються до відповідальності за порушення митних правил. Потребує додаткового пояснення необхідність таких змін.

2. У роботі запропоновано запровадити постійний моніторинг ризикових зовнішньоекономічних операцій суб'єктів ЗЕД із підприємствами, зареєстрованими в офшорних зонах та країнах з пільговим оподаткуванням. Дійсно, контроль за такими операціями дозволить виявляти сумнівні зовнішньоекономічні контракти, за допомогою яких мінімізується сплата митних платежів. Виникає питання: які конкретні рішення дозволять посилити контроль за переміщенням товарів через митний кордон України.

3. У дисертаційному дослідженні пропонується внести зміни до методології визначення митної вартості імпортованого товару. Але ж діючий Митний кодекс України передбачає можливість визначати митну вартість не лише за ціною договору (контракту), а і за другорядними методами (обчислення вартості за цінами ідентичних, аналогічних товарів). У зв'язку з цим потребує додаткового роз'яснення яка саме методика визначення митної вартості підвищить сплату податків до реального рівня.

4. Дисертаційна робота значно виграла б, якщо здобувач приділив би окрему увагу аналізу судової практики щодо притягнення порушників митних правил до адміністративної відповідальності, а також зупинився б на дослідженні окремих проблем, що виникають у правозастосовній практиці в митній сфері. Так, зокрема, на сьогодні чинним законодавством України термін «триваюче «правопорушення» є не визначеним. Відповідно до вимог статті 467 МК України, загальний строк накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил становить шість місяців з дня вчинення правопорушення. При цьому, у разі розгляду органами доходів і зборів або судами справ про триваючі порушення митних правил, у тому числі передбачені статтями 469, 477-485 МК України, стягнення накладається не пізніше, ніж через шість місяців з дня виявлення цих правопорушень.

Поширеною є практикою прийняття окремими судами рішень про

закриття справ про порушення митних правил, заведених у зв'язку з переміщенням товарів з приховуванням від митного контролю за ознаками правопорушення, передбаченого статтею 483 МК України, на підставі матеріалів, отриманих у результаті взаємодії з митними органами зарубіжних країн, обґрунтовуючи своє рішення тим, що між фактом незаконного переміщення товару та фактом виявлення правопорушення спливає строк, більше ніж 6 місяців, і такі правопорушення не можуть вважатись триваючими.

Досить значною проблемою є затягування строків розгляду справ судами загальної юрисдикції, наслідком чого стає закриття провадження щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил. Відповідно до вимог статті 467 МК України загальний строк накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил становить шість місяців з дня вчинення правопорушення. Водночас поширеною є практикою, коли суди, задовольняючи неодноразові клопотання правопорушників щодо перенесення строків розгляду, затягують строк розгляду справ і по закінченню строку приймають рішення про закриття провадження.

Наступною проблемою є скасування постанов митниці у справах про порушення митних правил, заведених за ст. 470, 483, 485 МК України, за відсутністю суб'єктивної сторони правопорушення (вини у формі умислу). Згідно із встановленою практикою Вищого адміністративного суду України статтею 485 МК України передбачено наявність спеціальної протиправної мети, - неправомірного звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, що свідчить про те, що це правопорушення може бути вчинено тільки з умисною формою вини. Однак, висновок суду про лише умисну форму вини не узгоджується з частиною 1 статті 458 МК України та статті 9 КУпАП, згідно з якими порушення являють собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений порядок, за які законом передбаченого адміністративну

відповідальність. З даних визначень вбачається, що порушення митних правил може бути вчинено не лише за умисною формою вини, а й з необережності.

Існує також різний підхід суддів до застосування законодавства про сплату судового збору у справах щодо оскарження постанов в справах про порушення митних правил. Згідно з частиною другою статті 87 Кодексу адміністративного судочинства України розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом. Правові засади справляння судового збору, платників, об'єкти та розміри ставок судового збору, порядок сплати, звільнення від сплати та повернення судового збору визначає Закон України «Про судовий збір».

Підпунктом 2 пункту 3 частини другої статті 4 Закону України «Про судовий збір» визначена ставка судового збору за подання до адміністративного суду апеляційної скарги на рішення суду у розмірі 110 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви. Відповідно до приписів частини четвертої статті 288 Кодексу України про адміністративні правопорушення особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Таким чином, в разі звернення особи до суду з позовом щодо оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, якою її притягнуто до адміністративної відповідальності та накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу, судовий збір у порядку та розмірах, встановлених Законом України «Про судовий збір», не сплачується. При цьому, позивачі у таких справах звільняються від сплати судового збору і при оскарженні судових рішень у апеляційному чи касаційному порядку.

Верховним Судом сформовано правові висновки, відповідно до яких розгляд позовної заяви на постанову про накладення адміністративного стягнення провадиться з урахуванням положень статей 287, 288 КпАП, які

передбачають звільнення від сплати платежу за судовий перегляд цих рішень. Водночас, низка апеляційних судів (Донецький апеляційний адміністративний суд, Чернігівський апеляційний, Чернівецький апеляційний суд) не поділяють позицію Верховного Суду.

Існує також проблема щодо невизнання судом належним доказом офіційних відповідей митних органів іноземних держав. Статтею 491 МК України визначено виключний перелік підстав для порушення справи про порушення митних правил, це, зокрема: офіційні письмові повідомлення про вчинення порушення митних правил, отримані від митних та правоохоронних органів іноземних держав, а також від міжнародних організацій. Проте, як свідчить практика, провадження у справах про порушення митних правил в більшості своїй починається в результаті безпосереднього виявлення посадовими особами порушень митних правил. Практика розгляду справ про порушення митних правил, порушених на підставі відповідей митних органів іноземних держав вказує на те, що в більшості випадків судами такі відповіді не визнаються офіційними документами та належними доказами. Це зокрема, стосується Солом'янського районного суду м. Києва.

Втім, зазначені зауваження не знижують в цілому високого рівня дисертаційного дослідження, а тому можна дійти такого загального висновку: дисертація на тему «Адміністративно-правові засади боротьби з порушеннями митних правил» відповідає науковій спеціальності, за якою вона виконана, і являє собою закінчену науково-дослідну роботу, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати в галузі адміністративного права, що в сукупності вирішують важливе наукове завдання, яке полягає у визначенні сутності, змісту, особливостей адміністративно-правових відносин у сфері боротьби з порушеннями митних правил, що має істотне значення для цієї науки. Основні результати дисертації відображають особистий внесок здобувача в їх досягнення. А отже, дисертація є

самостійним завершеним науковим дослідженням, яке за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значимістю, обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам пп. 9, 11, 12 Порядку присудження наукових ступенів, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (із змінами), а її автор – Соломенко Геннадій Вікторович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**головний науковий співробітник
Інституту законодавства
Верховної Ради України,
Заслужений юрист України,
доктор юридичних наук, професор**

The image shows a circular official seal of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. The seal contains the text "ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ" and "М. КИЇВ". In the center of the seal is the Ukrainian coat of arms. Overlaid on the seal is a handwritten signature in black ink.

А.О. Монаєнко