



собами : [монографія] / О.М. Литвак, І.В. Однолько. – Дніпропетровськ : Вид-во ДДУВС, 2012. – 268 с.

6. Life Skills Training [Електронний ресурс]. – Режим доступа : www.lifeskillstraining.com.

7. Public Safety Canada // Офіційний веб-сайт Public Safety Canada [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.publicsafety.gc.ca.

8. Juvenile Drug Courts/Reclaiming Futures Program [Електронний ресурс]. – Режим доступа : www.ojjdp.gov.

КОНСУЛЬТАЦИИ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ СРЕДИ ФОРМ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ ТАМОЖЕННОМ ДЕЛЕ

Иван ЯКОВЛЕВ,

соискатель кафедры морского и таможенного права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article concentrates on investigating consultations and preliminary decisions in civil customs sphere, definition of their basic legal properties in order to qualify them as forms of public administration. Considering the right-prohibitive meaning, generation of procedural rights and prevailing documentary form, the article substantiates the inclusion of generalized and most of individual (except oral) consultations regarding issues of the civil customs to legal forms of sectorial administration. The necessity of securing the right to appeal generalized consultations as regulatory legal acts is defended in article. The paper describes cases of preliminary decision making, conditions of their future use and withdrawal, the essence of “preliminary order”; it establishes incompleteness of sublegislative legal order provision to ensure preliminary decision making.

Key words: civil customs, consultation, preliminary decision, right-prohibitive fact, public administration.

Аннотация

Статья посвящена исследованию консультаций и предварительных решений в сфере государственного таможенного дела, определению их основных юридических свойств и квалификации как форм публичного администрирования. Учитывая правопрепятствующее значение, порождение процедурно-процессуальных прав и преимущественно документальную форму, обосновывается причисление обобщенных и большинства индивидуальных (кроме устных) консультаций по вопросам государственного таможенного дела к правовым формам отраслевого администрирования. Отстаивается необходимость закрепления права на обжалование обобщенных консультаций как нормативных правовых актов. Характеризуются случаи принятия предварительных решений, условия их дальнейшего применения и отзыва, сущность «предварительности»; обнаружена неполнота подзаконно-правового обеспечения порядка принятия предварительных решений.

Ключевые слова: государственное таможенное дело, консультация, предварительное решение, правопрепятствующий факт, публичное администрирование.

Постановка проблемы. Публичное администрирование в сфере государственного таможенного дела, синхронно общей демократизации властно-частного взаимодействия находится в постоянной содержательной динамике, что проявляется через обновление методов упорядочения общественных отношений, актуализацию начал гласности, детализацию процедур деятельности таможенной системы, оптимизацию таможенных формальностей и тому подобное. Изменение стиля отраслевого управления сопровождается возникновением и/или законодательным утверждением административных средств с особыми (в значительной мере переходными) правовыми свойствами, характеристика которых в контексте форм публичного администрирования является затруд-

ненной. Подобными неоднозначными средствами в сфере государственного таможенного дела являются консультации и предварительные решения, что требует их научной обработки. В этом и заключается актуальность статьи.

Состояние изученности. Несмотря на то что отраслевые консультации и предварительные решения пока не были предметом научного поиска и доктринальной адаптации, ценное основание для их познания составляют наработки теоретиков права (С.С. Алексеева, О.Ф. Скакун и др.) и специалистов-административистов (Г.В. Атаманчука, Б.М. Лазарева, А.И. Харитоновой и др.).

Цель статьи – исследовать содержание и правовые основы консультаций и предварительных решений в сфере государственного таможенного дела,



а также их квалификации как формы публичного администрирования.

Изложение основного материала. Решение вопроса о причислении консультаций и предварительных решений к одной из форм публичного администрирования требует определения начальной доктринальной базы, в первую очередь оснований разграничения правовых и неправовых способов внешнего выражения властно-упорядочивающего влияния. Весомость последних заключается в том, что ранее консультации вполне справедливо причислялись к неправовым формам управления в сфере таможенного дела [1, с. 260–261], но в настоящее время есть основания для частичного пересмотра этой позиции.

Правовые формы публичного администрирования выделяются обычно по признаку «юридических», «правовых» или «юридически значимых» последствий, наступающих непосредственно на основании применения данных форм. Г.В. Атаманчук рассматривает правовые формы управленческой деятельности как внешние, постоянно и типизированно фиксированные проявления практической активности государственных органов, с помощью которых фиксируются управленческие решения и действия, имеющие юридический смысл, а именно деятельность по установлению и применению правовых норм [2, с. 244]. Указанный юридический смысл, проявляющийся в установлении и применении правовых норм, не охватывает всего круга последствий – «юридических», «правовых», «юридически значимых», – на содержание которых мы будем ориентироваться, воспринимая их синонимично (хотя и осознаем нетождественность соответствующих прилагательных, которая не играет здесь решающего значения). В теории права юридические последствия раскрываются в контексте связи «юридический факт – правоотношение», где юридический факт – это предусмотренное общеобязательными предписаниями жизненное обстоятельство, которое приводит к юридическим последствиям в виде возникновения, изменения, прекращения правоотношений. В то же время существуют основания для детализации и расширения перечня возможных результатов.

Во-первых, юридические факты могут вызывать юридические последствия, воплощающиеся не в динамике правоотношений, а в порождении субъективных прав и юридических обязанностей [3, с. 401–402]. Таким образом, правовые формы администрирования иногда приводят к изменению правового статуса субъекта (в материальной или процессуальной части), не влияя на правоотношения, динамика которых перестает быть единственным основанием институционализации соответствующих способов выражения властного воздействия.

Во-вторых, кроме устойчивой триады юридических фактов, сегодня выделяются (по правовым последствиям) новые их виды, например правопрепятствующие факты – обстоятельства, которые выступают препятствием реализации норм права, исключая возникновение, изменение, прекращение определенных правоотношений. Г.В. Акинина, обобщая существующие возражения против выделения правопрепятствующих фактов, отмечает: недопустимо отнесения к юридическим фактам обстоятельств, свойство которых заключается именно в том, что они не вызывают наступление правовых последствий [4, с. 104]. Необходимо уточнение: соответствующие обстоятельства исключают возникновения динамики правоотношений (а не «правовых последствий»), что также может расцениваться как правовое последствие. С.С. Алексеев, подытоживая анализ норм ряда отраслей права, выделяет также правовосстанавливающие и правоостанавливающие юридические факты [5]. Хотя подобное расширительное трактование жизненных обстоятельств, с которыми нормы права связывают наступление юридических последствий, в первую очередь характерно для частного права, оно имеет место и в публично-правовых исследованиях. Так, А.И. Харитонова разделяет юридические факты по правовым последствиям на шесть групп: устанавливающие право; изменяющие право; прекращающие право; препятствующие возникновению или трансформации права; приостанавливающие право; восстанавливающие право [6, с. 94]. Учитывая общетеоретические основы, значимым является сделанный в наименовании акцент именно

на динамику права, которая, повторимся, может быть не связана с правоотношениями (касаться материальных или пассивных отношений).

Обобщая охарактеризованные выше доктринальные достижения, к правовым последствиям относим: возникновение, изменение, прекращение правоотношений; возникновение, изменение, прекращение, приостановление, возобновление объективного и субъективного права или обязанности; невозможность возникновения субъективных прав и/или правоотношений (препятствование). Все способы внешнего выражения публичного администрирования в сфере государственного таможенного дела, непосредственно приводящие к соответствующим последствиям, являются правовыми формами.

Отраслевые консультации различаются по юридическим свойствам, способам выражения и субъектам инициирования. Так, консультации по вопросам практического применения отдельных норм законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела, которые в соответствии со ст. 21 Таможенного кодекса Украины (далее – ТК Украины) [7] предоставляются по обращению частного лица, могут быть индивидуальными или обобщенными, иметь устную или письменную (на бумаге или электронных средствах) форму.

Нормативные предписания содержат три основания для зачисления таких заявительных консультаций к правовым способам внешнего выражения публичного администрирования:

1) консультации в письменной форме предоставляются в виде решений таможенных органов (ч. 2 ст. 21);

2) не может быть привлечено к ответственности лицо, которое действовало в соответствии с консультацией по вопросам практического применения отдельных норм законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела, предоставленной в письменной или электронной форме, а также обобщенной консультацией (ч. 5 ст. 21);

3) консультация по вопросам практического применения отдельных норм законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела может быть обжалована в вышестоящий



орган или в суд как правовой акт индивидуального действия (ч. 6 ст. 21).

Таким образом, указанные консультации приводят к правовым последствиям, выступая правопрепятствующим юридическим фактом (индивидуальные (в бумажной или электронной форме) и обобщенные) и порождая процедурно-процессуальное право на оспаривание их законности (только индивидуальные). При этом освобождение от ответственности не происходит на основании устных консультаций (обуславливая приоритетность для лица других форм), а также не устраняет обязанности уплатить платежи, доначисленные после отмены (уточнения, изменения) консультаций. Право же на обжалование не возникает относительно обобщенных консультаций и неоднозначно относительно устных.

Ч. 6 ст. 21 ТК Украины закрепляет возможность обжалования индивидуальных (судя по формулировке статьи) консультаций без уточнения форм выражения, что позволяет применять предписание ко всем их видам, в т. ч. устным.

Таможенные консультации вводились по образцу налоговых, но в правовых основаниях последних есть отличия: могут быть обжалованы как правовой акт индивидуального действия обобщенные налоговые консультации; индивидуальные консультации обжалуются, только если они изложены в письменной или электронной форме (абз. 1 п. 53.3. ст. 53 Налогового кодекса Украины [8]). Первая особенность кажется перспективной для внедрения в таможенное законодательство, поскольку обобщенные консультации могут быть основанием практического поведения человека и препятствовать юрисдикционному правоприменению, как и индивидуальные, поэтому их просчеты становятся таким же пробелом в обеспечении правопорядка и даже весомее, учитывая многократность и многосубъектность применения. Эти признаки обуславливают предостережения относительно порядка: предусмотренное налоговым законодательством обжалование как правовой акт индивидуального действия не соответствует природе обобщенных консультаций.

Нормативные акты первично ассоциируются с установлением или изме-

нением правовых предписаний, но теоретики справедливо называют среди их возможных последствий и четкую (но не индивидуализированную) формулировку содержания юридических прав, обязанностей, ответственности, а также включают в круг таких актов нормативное толкование (интерпретационные документы общего применения) [3, с. 362–363]. Исходя из указанного, считаем актуальным введение в таможенное законодательство возможности обжалования обобщенных консультаций как нормативно-правовых актов. Установленные в ст. 171 Кодекса административного судопроизводства Украины особенности рассмотрения таких дел обеспечат публикацию объявления об открытии производства и привлечение всех заинтересованных лиц.

В свою очередь, существующий сегодня порядок обжалования обобщенных налоговых консультаций («как индивидуальных») не позволяет выявить всех заинтересованных сторон публично-правового спора. Отличие налогового и таможенного законодательства в части предоставления права на обжалование устных консультаций возникло, как нам кажется, в результате технических просчетов. Формально-юридически ТК Украины содержит предписание, позволяющее подать жалобу или иск по такой консультации; можем предположить и отдельные действенные средства доказывания факта и содержания устных разъяснений (например, показания свидетелей, аудио-, видеозапись). Однако прикладная необходимость применения процедурно-процессуального механизма отсутствует: зачем оспаривать, если предмет противоборства сторон не порождает других непосредственных правовых последствий, кроме общего права на обжалование? Данная ситуация отрицает возможность того, что законодатель сознательно и целенаправленно признал обжалованность устных консультаций.

В сфере государственного таможенного дела существуют также консультации по инициативе субъекта администрирования. Иногда они являются обязательными для принятия определенного решения. Так, применение второстепенных методов определения таможенной стоимости «предшествует процедура консультаций между орга-

ном доходов и сборов и декларантом с целью определения основы стоимости» (ч. 4 ст. 57 ТК Украины). В приведенной ситуации консультации являются обязательной составляющей процедуры принятия окончательного акта-документа, что приводит к правовым последствиям (делает возможной законную реализацию соответствующего правомочия таможенного органа). Вместе с тем часто консультирование не приводит к непосредственным правовым последствиям и, в частности, не выступает неперенным условием правоприменения; в подобных случаях оно является неправовой формой публичного администрирования в сфере государственного таможенного дела (например, консультативная работа по подготовке международных договоров (ст. 564 ТК Украины)).

Еще один вид административных актов со спецификой юридического значения – это предварительные решения, которые принимаются по вопросам классификации товаров в соответствии с УКТ ВЭД, определения страны происхождения товаров, предоставления в случаях, предусмотренных ТК Украины, разрешения на помещение товаров в отдельные таможенные режимы (переработка на таможенной территории Украина, переработка вне таможенной территории Украины). Предварительные решения выдаются по письменному обращению декларантов или уполномоченных ими лиц, действуют в течение трех лет и обязательны для выполнения любыми таможенными органами.

Предварительное решение подлжет отзыву, если оно:

1) было принято на основании предоставленных заявителем недостоверных документов, предоставленной им недостоверной информации, и/или вследствие непредоставления предприятием всей имеющейся у него информации, необходимой для принятия указанного решения, что существенно повлияло на характер этого решения;

2) вступило в противоречие с законодательством Украины по вопросам государственного таможенного дела вследствие изменений в последнем;

3) принято с нарушением требований ТК Украины (ч. 7 ст. 23).

При этом в двух последних случаях отозванное решение играет роль право-



препятствующего юридического факта, и «декларант или уполномоченное им лицо не несет ответственности за негативные последствия применения такого решения с момента его принятия и до момента его отзыва» (ч. 9 ст. 23). Указанное правовое последствие является более широким, чем в случае консультаций по вопросам государственного таможенного дела, ведь факт исключения ответственности «за негативные последствия применения решения» позволяет утверждать, что лицо освобождается как от возможной юридической ответственности (например, за НТП), так и от других ограничительных мероприятий (связанных с неполным объемом платежей).

Предварительные решения обеспечивают юридически значимую (возникновение прав и обязанностей) квалификацию фактических обстоятельств, получающую административно-прикладное значение после воспроизведения в дальнейшем правоприменении. В частности, использование в процессе таможенного оформления предварительного решения о классификации товара в соответствии с УКТ ВЭД предусматривает проведение идентификации с целью установления соответствия характеристик товара сведениям, приведенным в предварительном решении; при этом выявление несогласованностей приводит к обычному порядку оформления и отзыву предварительного решения [9].

Как видим, проверяется именно идентичность оформляемого товара с тем, для которого было выдано предварительное решение, а не правильность определения кода УКТ ВЭД; если идентичность будет подтверждена, то последний используется на основании предварительного решения без переоценки правильности классификации конкретной продукции. Имеем нереализованный (что и допускает отзыв в связи с обновлением законодательства) административный акт, «предварительность» которого связана с темпоральным признаком и не свидетельствует о второстепенности или ограниченной юридической значимости его предписаний.

Отмеченные признаки выражают специфику предварительных решений в области государственного таможенного дела по сравнению с номиналь-

но похожими актами других правовых сфер. Так, в процессе рассмотрения дела о нарушении законодательства о защите экономической конкуренции органы Антимонопольного комитета Украины могут принимать «предварительные решения», целью которых является временное предотвращение негативных и непоправимых последствий для субъектов хозяйствования. Указанные решения являются недолговременными актами правовой защиты, подобием судебных мер обеспечения иска и не влияют на окончательное решение по делу. Зато одноименные акты в сфере государственного таможенного дела выступают способом инициативной оптимизации отраслевых формальностей и не просто «вливают», а и являются обязательными для таможенных органов при осуществлении таможенного оформления.

Иногда встречаются этапные «предварительные решения» как обязательный элемент определенной юридической процедуры с вероятностным значением правовых итогов (например, предварительное решение Высшей квалификационной комиссии судей о допуске лиц к следующему этапу процедуры отбора). В отличие от них, предварительные решения в сфере государственного таможенного дела содержат завершённые юридические оценки, что отражается (кроме случаев отзыва) в дальнейшей таможенной документации без каких-либо дополнительных обоснований или пересмотров правовой квалификации фактических данных. В целом же детальная теоретическая обработка проблематики предварительных решений (как форм публичного администрирования) отсутствует, в чем мы видим основную причину их разрозненной законодательной трактовки – как предшествующего основной процедуре самостоятельного акта, как временной обеспечительной меры, как этапного решения, условно определяющего содержание окончательного. В то же время даже при недостаточности общих наработок представляется возможным сделать вывод о принадлежности предварительных решений в сфере государственного таможенного дела к правовым формам публичного администрирования, а именно к административным актам. Указанное не отрицает организационного значения

предварительных решений. Актуальность последнего подтверждается в том числе общедоступностью и обнародованием предварительных решений (ч. 12 ст. 23 ТК Украины), то есть они могут стать ориентиром для других субъектов ВЭД, средством распространения информации о законодательстве Украины по вопросам государственного таможенного дела, практики его применения. Становится понятным, почему информирование, консультирование и предварительные решения объединены в одной главе отраслевого кодекса (что не бесспорно).

Отозванные предварительные решения не выступают правопрепятствующими фактами, только если были приняты на основании поданных заявителем недостоверных документов, предоставленной им недостоверной информации и/или вследствие непредоставления предприятием всей имеющейся у него информации, необходимой для принятия указанных решений, что существенно повлияло на их характер (п. 1 ч. 7 и ч. 8 ст. 23 ТК Украины). Использование в данном предписании обобщенных формулировок не может восприниматься должностными лицами таможенной службы как возможность произвольного усмотрения. Перспективное юрисдикционное значение основания отзыва предварительных решений требует в таком случае доказанности и четкой обоснованности каждого отмеченного нормой обстоятельства:

1. предоставление недостоверных документов (информации) или непредоставление предприятием информации, которая а) необходима для принятия предварительных решений (такая информация должна определяться действующим законодательством как обязательная к предоставлению), б) была в наличии у субъекта ВЭД (сложность доказывания этого факта обуславливает опасность пренебрежения им);

2. соответствующие действия существенно повлияли на характер предварительных решений (формулировка хотя и содержит оценочное понятие, но призвана обеспечить развернутое правоприменительное толкование).

Природа предварительных решений как правовой формы публичного администрирования требует детальной процедурной регламентации их приня-



тия. Поэтому упущения в соответствующем законодательном обеспечении являются пробелом, а не сознательным отнесением ко внеправовой сфере. В частности, сейчас закреплены формы предварительных решений о классификации товара в соответствии с УКТ ВЭД [10] и о стране происхождения товара [11], но подзаконные акты не определяют формы предварительного решения о предоставлении разрешения на помещение товаров в отдельные таможенные режимы, хотя кодексом четко установлено: «Форма предварительного решения и порядок его принятия определяются центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную налоговую и таможенную политику» (ч. 3 ст. 23). Использование в качестве формы предварительного решения о разрешении формы самого разрешения, как нам кажется, не будет отвечать цитированному предписанию ТК Украины.

Кроме пробелов, наблюдаются некоторые недостатки в существующих нормативных текстах. Например, п. 2.5. «Порядка принятия, отзыва предварительного решения о стране происхождения товара» содержит значительное терминологическое противоречие: отождествляются «отказ в рассмотрении обращения» и «отказ в принятии предварительного решения», хотя они отличаются по стадиям и основаниям принятия.

Выводы. Консультации по вопросам практического применения отдельных норм законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела (кроме индивидуальных устных) является видом правовых форм отраслевого администрирования, поскольку выступают правопрепятствующим юридическим фактом (индивидуальные и обобщенные) и порождают процедурно-про-

цессуальное право на оспаривание их законности (только индивидуальные). Перспективным направлением совершенствования правового регулирования консультаций является закрепление права на обжалование обобщенных консультаций как нормативных правовых актов.

Еще одним видом административных актов, который играет роль в том числе и правопрепятствующего факта, являются предварительные решения; их «предварительность» связана с временным признаком и не говорит о второстепенности, ограниченной юридической значимости или рекомендательном характере предписаний. В случае установления идентичности товара, перемещаемого через таможенную границу, с товаром, в отношении которого выдано предварительное решение, правовые выводы последнего воспроизводятся в дальнейшей таможенной документации без изменений и переоценки. Подобная юридическая «полноценность» требует полноты правового регулирования (которое не обеспечено в части формы решений), четкого соблюдения оснований принятия и отзыва предварительных решений.

Список использованной литературы:

1. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.В. Приймаченко. – Дніпропетровськ, 2007. – 468 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
3. Скакун О.Ф. Теория права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 2-ге видання. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.

4. Акініна Г.В. Юридичні наслідки смерті як юридичного факту в цивільному праві / Г.В. Акініна // Університетські наукові записки. – 2012. – № 3 (43). – С. 104–112.

5. Ковальська В.С. Класифікація юридичних фактів у сімейному праві України / В.С. Ковальська // Університетські наукові записки. – 2010. – № 3 (35). – С. 82–85.

6. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : [монографія] / О.І. Харитонов. – О. : Юридична література, 2004. – 328 с.

7. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.

8. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.

9. Порядок роботи відділу митних платежів, підрозділу митного оформлення митного органу та митного поста при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України : затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 р. № 650 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 64. – Ст. 2628.

10. Порядок роботи відділу митних платежів, підрозділу митного оформлення митного органу та митного поста при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України : затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 р. № 650 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 64. – Ст. 2628.

11. Порядок прийняття, відкликання попереднього рішення про країну походження товару : затверджений Наказом Міністерства фінансів України 19 червня 2012 р. № 737 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 62. – Ст. 2553.