



ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Сасунов В.В.,

начальник Кримської регіональної митниці

ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИН З ДЕКЛАРУВАННЯ ТОВАРІВ

Зовнішньоекономічна діяльність суб'єктів підприємницької діяльності передбачає переміщення товарів через митний кордон країни та виконання певних дій з митного оформлення з метою забезпечення митного контролю та для застосування засобів державного регулювання ввезення на митну територію країни, вивезення за її межі і транзиту через її територію товарів та інших предметів. Однією з операцій з митного оформлення товарів є їх декларування. Декларування передбачає, перш за все, заявлення за встановленою формою (письмовою, усною) мети переміщення через митний кордон предметів і точних даних про кількісні, якісні та вартісні характеристики таких предметів, а також будь-яких відомостей, необхідних для митного контролю та митного оформлення.

Проблемою відносин з декларування товарів є те, що дослідження законодавства, яке регулює цивільно-правові відносини з декларування товарів, його розвитку, в нашій країні не провадилось, що призвело до певної суперечливості та неоднозначності існуючих норм і, як наслідок, недостатньої врегульованості вказаних відносин. Проведення аналізу розвитку такого законодавства безпосередньо пов'язане і є одним з етапів вдосконалення законодавства.

Метою цієї статті є встановлення певних етапів розвитку законодавства з вказаного питання через систематизацію правових норм, які регулювали і регулюють діяльність декларантів товарів.

Систематизація правових норм дозволить здійснити аналіз законодавства як чинного, так і такого, що вже втратило силу, дозволить з'ясувати недоліки правового регулювання відносин, вибрати з нормативних актів найбільш оптимальні норми, а також надати рекомендації щодо вдосконалення чинних норм права.

З моменту проголошення України як незалежної демократичної держави на її території стали чинними тільки Конституція України, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства республіки¹. Однак, Україна не мала своїх нормативних актів, які б регулювали відносини суб'єктів господарювання в зовнішньоекономічній діяльності, порядок переміщення товарів через митний кордон, в тому числі й порядок декларування товарів.

Проте необхідність правового регулювання цих відносин була дуже нагальною, адже зовнішньоекономічна діяльність вважається одним з головних чинників економічного розвитку будь-якої держави, а за існування Радянського Союзу регулювання зовнішньої торгівлі та інших видів зовнішньоекономічної діяльності на основі державної монополії належало до відання Союзу Радянських Соціалістичних Республік в особі його найвищих органів державної влади і управління² і тому республіки, що входили до складу СРСР, не мали своїх нормативних актів, які б регулювали такі відносини.

¹ Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року № 1427-XII // ВВР. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

² Пункт 10 ст. 73 Конституції (Основного Закону) Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 7 жовтня 1977 р.



Саме тому до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовувались акти законодавства Союзу РСР з питань, які не були врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечили Конституції і законам України.³

Через це при дослідженні питання правового регулювання договірних відносин з декларування товарів при їх переміщенні через митний кордон не можна оминати огляд законодавства Союзу РСР, яке врегульовувало відносини учасників зовнішньоекономічної діяльності та уповноважених ними осіб з приводу декларування останніми товарів при їх переміщенні через митний кордон.

Першим нормативним актом, який врегулював відносини між особою, яка здійснює переміщення товарів через митний кордон та особою, яка здійснює декларування цих товарів на підставі цивільно-правового договору, можна вважати Постанову Ради Міністрів СРСР від 7 березня 1989 року № 203 “Про заходи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності”⁴. Пунктом 4 вказаної постанови передбачалося, що товари та інше майно, яке переміщується через державний кордон СРСР, підлягає обов’язковому декларуванню шляхом надання органам державного митного контролю СРСР вантажної митної декларації встановленого зразку.

Спільні підприємства, міжнародні об’єднання та організації могли експортувати тільки вироблену ними продукцію (роботи, послуги) та імпортувати продукцію (роботи, послуги) тільки для власного споживання, тобто підприємство не мало права, скажімо, придбати продукцію у виробника, а потім її експортувати.

Декларування дозволялось здійснювати як безпосередньо учасникам зовнішньоекономічної діяльності, так і на договірній основі іншим особам, але правова природа такого договору або права та обов’язки сторін визначені не були.

Здійснювати декларування товарів на договірній основі дозволялось Всесоюзному зовнішньоекономічному об’єднанню “Союззовніштранс” Міністерства зовнішніх економічних зв’язків СРСР або іншим організаціям, які визначаються органами державного митного контролю СРСР.

Оскільки вказана постанова Ради Міністрів СРСР не дозволяла чітко визначити вид договору, на підставі якого могло здійснюватись декларування товарів, сторони, при укладанні договору, самостійно визначали права і обов’язки та встановлювали відповідальність за неналежне виконання останніх.

На виконання Постанови Ради Міністрів СРСР від 7 березня 1989 року № 203 “Про заходи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності” Головне управління державного митного контролю при Раді Міністрів СРСР своїм наказом № 137 від 18 серпня 1989 року затвердило Положення про порядок пропуску та декларування товарів та майна, що переміщуються через державний кордон СРСР⁵. В цьому Положенні зазначалось, що організація, що визнана декларантом, має права та виконує обов’язки, що передбачені цим Положенням і договір про декларування не може обмежувати ці права та обов’язки.⁶

Декларування на договірній основі товарів та майна, належного іншим підприємствам, установам організаціям, дозволялось здійснювати організації, яка визнана митницею в якості декларанта.

³ Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР: Постанова Верховної Ради Української РСР від 12 вересня 1991 року № 1545-XII // ВВР. – 1991. – № 46. – Ст. 621.

⁴ Бюллетень нормативних актів Министерств и ведомств СССР // 1989. № 9.

⁵ Бюллетень нормативных актов Министерств и ведомств СССР. – 1990. – № 1.

⁶ п.7.4 Положення про порядок пропуску та декларування товарів та майна, що переміщуються через державний кордон СРСР // Бюллетень нормативных актов Министерств и ведомств СССР. – 1990. – № 1.



З прийняттям Митного кодексу СРСР вказані положення щодо декларування товарів та майна на договірній основі майже без змін увійшли до статей 56 та 57 Кодексу.

З проголошенням незалежності України виникла потреба в розвитку та вдосконаленні норм, які регулюють зовнішньоекономічну діяльність, адже протягом існування СРСР панувала державна монополія на зовнішню торгівлю і нормативні акти не могли врегулювати усі відносини, які виникали в умовах ринкової економіки при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності.

Вказані вище нормативні акти діяли до вступу в силу законодавчих актів України, які встановлювали порядок переміщення товарів через митний кордон України, їх декларування.

Майже одночасно з'являються Тимчасове положення про порядок пропуску товарів, майна, транспортних засобів та інших предметів через митний кордон України, яке Державний митний комітет України затвердив 30.12.1991 року своїм наказом № 7 та Митний кодекс України⁷, який був введений в дію з 1 січня 1992 року згідно з Постановою Верховної Ради України "Про введення в дію Митного кодексу України"⁸ від 12 грудня 1991 року № 1970а-ХІІ.

Вказане Тимчасове положення є чинним і понині, проте з деякими змінами. Як і в попередніх нормативних актах Союзу РСР в цьому Тимчасовому положенні декларування може здійснюватись на договірній основі, згідно з пунктом 6.2 цього Тимчасового положення організаціями, визнаними митницями як декларанти. Визнання підприємства як декларанта і допущення його до декларування на підставі договору здійснюється шляхом видачі такому підприємству свідоцтва про визнання його як декларанта.

Митний кодекс України встановив можливість здійснення декларування товарів не тільки їх власниками, а й іншими підприємствами, що допущені митницею до декларування, на підставі договору з власником. Вказані відносини регулюються главою 2 МК України. Так, частиною другою статті 46 МК України передбачено, що крім власників товарів декларування товарів можуть здійснювати й інші підприємства, допущені митницею до декларування.

Стаття 48 МК України осіб, які здійснюють декларування, називає декларантами, причому незалежно від того, чи є вони власниками товару який переміщується через митний кордон України чи підприємством, що здійснює декларування на підставі договору із власником товару. До основних обов'язків декларанта цією статтею віднесено пред'явлення митниці товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України; подання митниці документів, що містять дані, необхідні для здійснення митного контролю та митного оформлення; сплату мита та митних зборів, якщо товари та інші предмети підлягають митному обкладенню.

4.09.1992 року Державний митний комітет України затверджує Положення про діяльність митних брокерів⁹, із набуттям чинності яким в правовідносинах з декларування товарів з'являється новий суб'єкт – митний брокер. Проте новим можна назвати цього учасника тільки умовно, адже до цього часу діяльність з декларування товарів на підставі договору з власником також здійснювалась – однак до цього часу цих осіб називали декларантами.

Згідно з Положенням про діяльність митних брокерів, митним брокером може бути будь-яка українська чи іноземна особа, зареєстрована як суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності на території України. Вказане визначення страждає певними неточностями, які суперечать чинному на той час законодавству, зокрема ст. 3 Закону України "Про зовнішньоекономічну

⁷ ВВР. – 1992. № 16. – Ст.203

⁸ ВВР. – 1992. № 16. – Ст.204

⁹ Положення про діяльність митних брокерів, затверджене наказом Державного митного комітету України № 173 від 04.09.1992 року



діяльність” згідно якої іноземні особи, зареєстровані за межами території України не визнаються суб’єктами зовнішньоекономічної діяльності.

Крім того, Митний кодекс України в статті 46 допускає здійснення декларування товарів на підставі договору тільки підприємствам, а не особам, до яких можна віднести й фізичних осіб. Фізичні особи, навіть які зареєстровані як суб’єкти підприємницької діяльності не мають права здійснювати митно-брокерську діяльність.

Певним недоліком Положення про діяльність митних брокерів також можна вважати те, що Митним кодексом України не визначається такий суб’єкт митних відносин, як митний брокер. Осіб, які здійснюють декларування на підставі договору, МК України називає декларантами.

Положення про діяльність митних брокерів від 4.09.1992 року діяло до вступу в дію Положення про діяльність підприємств, що здійснюють декларування на підставі договору, яке затверджене наказом Державної митної служби України від 22 липня 1997 р. № 340.

Вказане положення вже не містить такого поняття, як митний брокер і в пункті 1 передбачає, що підприємство, що здійснює декларування вантажів на підставі договору - це підприємство, яке зареєстроване на території України і здійснює свою діяльність відповідно до чинного законодавства України.

Це положення, яке є чинним і на сьогодні, вказує на суттєву умову договірних відносин, які виникають між власником товару та підприємством, що здійснює декларування товарів на підставі договору. Так, в п. 2.1 цього Положення вказується, що підприємство, що здійснює декларування на підставі договору, має право від свого імені за рахунок і за дорученням власника (володільця) вантажу самостійно здійснювати операції в галузі митної справи.

Таким чином, з вказаного вже однозначно можна зробити висновок, що за договором про декларування, підприємство-декларант, виступає від свого імені, отже останнє самостійно набуває прав і обов’язків у відносинах з третіми особами, в даному випадку – з митними органами, а, отже, несе перед митними органами відповідальність за порушення цих обов’язків.

Для здійснення діяльності з декларування товарів підприємство повинно отримати свідоцтво, яке надає йому це право. Крім того, в штаті такого підприємства повинні бути особи, уповноважені на декларування та які отримали кваліфікаційні свідоцтва.

Законом України “Про ліцензування певних видів підприємницької діяльності” посередницька діяльність митного брокера та митного перевізника віднесені до діяльності, здійснення якої вимагає отримання ліцензії. Таким чином, на законодавчому рівні вперше було зазначено про існування інституту митних брокерів. Але зроблено це було опосередковано, оскільки Закон України “Про ліцензування певних видів підприємницької діяльності” не є нормативним актом, який регулює митні відносини взагалі і діяльність з декларування товарів при їх переміщенні через державний кордон України зокрема. Тому цілком логічним виглядало б внесення до Митного кодексу України змін, якими б, нарешті, інститут митних брокерів набув “законного” статусу.

Проте, не зважаючи на те, що Закон був прийнятий 1 червня 2000 року, до Митного кодексу не було внесено змін, які б прямо встановили законність діяльності митних брокерів, а не опосередковано через закон, який не регулює відносини, що виникають при перевезенні товарів через митний кордон України.

Крім цього, згідно з нормами чинного Митного кодексу України визнання особи декларантом здійснюється шляхом видачі підприємству свідоцтва про визнання його як декларанта (ст.47). Без такого свідоцтва підприємство не мало права надавати послуги з декларування товарів. Таким чином, вказана норма Митного кодексу України встановлювала



обмеження на здійснення діяльності з надання послуг з декларування товарів, оскільки надавала право здійснювати діяльність не будь-яким підприємствам, а лише тим, які отримали відповідне свідоцтво. В той же час Закон України “Про підприємництво” не містив норм, які б відносили цей вид діяльності до таких, які потребують отримання ліцензії. Законом України “Про ліцензування певних видів підприємницької діяльності” посередницька діяльність митного брокера та митного перевізника віднесені до діяльності, здійснення якої вимагає отримання ліцензії, проте Митний кодекс України не знає такого суб’єкту відносин, як митний брокер.

Зважаючи, мабуть, на складність відносин з правового регулювання діяльності митного брокера, ще й досі ще не затверджені ліцензійні умови їх діяльності, адже митні брокери, виступаючи стороною договору про декларування, є суб’єктом цивільно-правових відносин, і в той же час, здійснюючи дії з декларування товарів, вступають у відносинах з митними органами і ці відносини є адміністративними.

Правове регулювання діяльності митних брокерів на підзаконному рівні ускладнюється ще й тим, що Митний кодекс України не передбачає такого учасника митних відносин як митний брокер. Натомість цьому, як вказувалось вище, існує юридична особа, яка здійснює декларування на підставі договору, але Митним кодексом України митним брокером вона не називається.

Наведений аналіз законодавства щодо інституту митних брокерів свідчить про непослідовність його розвитку та недостатність уваги, яку приділяє законодавець цьому суб’єкту митних правовідносин, зокрема з урегулювання цивільних відносин, які виникають між митним брокером та особою, яка доручає йому здійснити декларування товару.

Значно більшу увагу інституту митних брокерів приділено в новому Митному кодексі України, який має набути чинності з 01.01.2004 року. Правовому регулюванню діяльності митного брокера (посередника) присвячена глава 26 нового МК України.

Відповідно до ст. 87 нового МК України декларантами можуть бути підприємства або громадяни, яким належать товари і транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України, або уповноважені ними митні брокери (посередники).

Декларант виконує всі обов’язки і несе у повному обсязі відповідальність, передбачену цим Кодексом, незалежно від того, чи він є власником товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України, митним брокером чи іншою уповноваженою особою.

Новим МК України визначено, що митним брокером (посередником) може бути тільки підприємство. Таким чином, фізична особа не має права бути митним брокером та здійснювати митно-брокерську діяльність. Обов’язковою умовою здійснення діяльності митним брокером є отримання ним ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності, видану спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи.

Безумовною новелою нового Митного кодексу України можна вважати те, що в ньому прямо визначено, що взаємовідносини митного брокера з особою, яку він представляє, визначаються договором доручення (ст. 177).

Відповідно до ст. 178 нового МК України митний брокер виконує повноваження в обсязі, встановленому за дорученням особи, яку він представляє. Аналіз вказаної статті дозволяє зробити висновок, що особа, яка уповноважує митного брокера вчиняти дії з декларування товарів має право обмежити його повноваження як декларанта шляхом видачі доручення із звуженими повноваженнями порівняно із зазначеними в законі. Формулювання цієї норми нам здається не зовсім вдалим. Адже вона вступає в протиріччя з частиною першою статті 88 МК України, яка зазначає, що декларант виконує всі обов’язки і несе у повному обсязі відповідальність, передбачену цим Кодексом, незалежно від того, чи він є власником товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України, митним брокером чи



іншою уповноваженою особою. Іншими словами, це означає, що права митного брокера, коли він виступає декларантом, не можуть обмежуватись договором, оскільки законом встановлено інше.

Враховуючи вищевикладене можна зробити наступні висновки щодо розвитку національного законодавства в сфері регулювання відносин, пов'язаних з декларуванням товарів на підставі цивільно-правового договору.

В розвитку вітчизняного законодавства, що регулює договірні відносини з декларування товарів, можна виділити принаймні три основні етапи.

Перший етап тривав з дня проголошення незалежності з 24 серпня 1991 року до вступу в силу Митного кодексу України, тобто до 1 січня 1992 року, протягом якого Україна не мала своїх правових норм, які б врегульовували вказані відносини, а тому використовувала нормативні акти колишнього Союзу РСР. Особливостями першого етапу є те, що чинні на той час норми не дозволяли здійснювати суб'єктам господарювання зовнішньоекономічну діяльність повною мірою¹⁰, існувала певна монополізація договірної декларування товарів, що переміщуються через кордон¹¹. Характерною ознакою цього етапу є “неприспособленість” союзних норм до нових відносин. Вказані відносини регулювались підзаконними нормативними актами, оскільки закону, який би їх регулював, прийнято ще не було.

Зі вступом в силу Митного кодексу України почався другий етап розвитку законодавства, що регулює договірні відносини з декларування товарів, характерною ознакою якого можна назвати надання недержавним юридичним особам-підприємствам (допущеним митницею до декларування) права на договірній основі надавати послуги з декларування товарів при їх переміщенні через кордон. Протягом цього етапу були прийняті Митний кодекс України, Тимчасове положення про порядок пропуску товарів, майна, транспортних засобів та інших предметів через митний кордон України, яке Державний митний комітет України затвердив 30.12.1991 року своїм наказом № 7, Положення про діяльність митних брокерів, затверджене наказом Державного митного комітету України № 173 від 04.09.1992 року, Положення про діяльність підприємств, що здійснюють декларування на підставі договору, яке затверджене наказом Державної митної служби України від 22 липня 1997 р. № 340 та інші нормативні акти. Протягом цього етапу було прийнято значну кількість нормативно-правових актів, проте питанням правового регулювання цивільних відносин в них приділено мінімальну увагу. Зокрема, не визначався вид цивільно-правового договору, на підставі якого здійснювалось декларування товарів, не визначались права і обов'язки сторін.

Другий етап можна в свою чергу поділити на два періоди. Протягом першого періоду договірне декларування товарів здійснювалось такими учасниками правовідносин як митні брокери на підставі Положення про діяльність митних брокерів. Чинний Митний кодекс України не передбачав такого учасника як митний брокер, а тому чи не єдиною правовою підставою для діяльності останніх можна вважати підзаконний нормативний акт – Положення про діяльність

¹⁰ Пунктом 8 Постанови Ради Міністрів СРСР від 07 березня 1989 року № 203 «Про заходи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності» передбачено, що спільні підприємства, міжнародні об'єднання та організації можуть експортувати тільки вироблену ними продукцію (роботи, послуги) та імпортувати продукцію (роботи, послуги) тільки для власного споживання).

¹¹ Декларування товарів на договірній основі дозволялось здійснювати Всесоюзному зовнішньоекономічному об'єднанню «Союззовніштранс» Міністерства зовнішніх економічних зв'язків СРСР чи іншим організаціям, які визначаються органами державного митного контролю СРСР (пункт 4 Постанови Ради Міністрів СРСР від 7 березня 1989 року № 203 «Про заходи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності»).



митних брокерів. Протягом другого періоду митні брокери, як суб'єкти права “зникають”, і з'являються особи, які здійснюють декларування товарів на підставі договору. Діяльність останніх регулюється Положенням про діяльність підприємств, що здійснюють декларування на підставі договору. Законом України “Про ліцензування певних видів підприємницької діяльності” передбачено, що посередницька діяльність митного брокера віднесена до діяльності, здійснення якої вимагає отримання ліцензії. В цей же час ні Митний кодекс, ні Положення про діяльність підприємств, що здійснюють декларування на підставі договору, не визначають такого учасника відносин, як митний брокер і такий вид діяльності як митно-брокерська.

Третій етап починається зі вступом в силу нового Митного кодексу України, тобто з 1.01.2004р., норми якого значно ширше регулюють цивільні відносини при декларуванні товарів, проте не позбавлені певних недоліків, що в свою чергу свідчить про необхідність детального їх аналізу та вдосконалення. Перевагами норм цього етапу вже можна назвати визначення законодавцем виду цивільно-правового договору, на підставі якого надаються послуги з декларування товарів – договір доручення, а також встановлення на рівні кодексу такого учасника правовідносин як митний брокер.

Подальше дослідження правового регулювання відносин з декларування товарів дозволить визначити особливості цивільних відносин, які виникають внаслідок укладення договору доручення, права та обов'язки сторін, відповідність норм Митного кодексу України нормам Цивільного кодексу України.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових
дисциплін Хмельницького інституту регіонального управління та права
(протокол № 9 від 22.05.2003 року).*

