

*Дорофеева Л. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права та процесу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ МИТНОЇ СПРАВИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу основних міжнародних джерел митного права, що визначають стандарти та принципи здійснення адміністративної і контрольної діяльності митних адміністрацій, основні засади їх функціонування.

Ключові слова: міжнародні стандарти митної діяльності, Кіотська конвенція, Рамкові стандарти, митні прототипи.

Постановка проблеми. Інтеграція України до Європейського простору передбачає проведення кардинальних змін національного законодавства, спрямованих на адаптацію до широкого кола загальноприйнятих у міжнародній та європейській практиці норм і стандартів. Не став винятком і напрямком, пов'язаний із вдосконаленням форм та методів діяльності у сфері митної справи. В умовах сьогодення надзвичайно важливим є вивчення міжнародних вимог до організації діяльності митних адміністрацій для виявлення прогалин у вітчизняному митному законодавстві та формування національної нормативно-правової системи норм, що дозволяють впроваджувати найкращі їх моделі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з теми. Упродовж останніх десяти років тема адаптації вітчизняного митного законодавства до світових вимог досліджувалась науковцями різних галузей: економістами, міжнародниками, політологами, фахівцями з державного управління, юристами, а також спеціалістами-практиками, серед яких: І.Г. Бережнюк, О.В. Київець, З.Ю. Кунєва, В.П. Науменко, І.О. Панов, П.В. Пашко, С.М. Перепьолкін, І.В. Письменний, А.А. Пухтецька, В.Д. Приймаченко, К.К. Сандровський, В.В. Ченцов, О.В. Чорна, В.В. Філатов, М.Г. Шульга та ряд інших.

Об'єктивно усвідомлюючи фактори неоднорідності в розвитку митних адміністрацій та загальних підходів до організації митної справи в європейських країнах та інших країнах з розвинутою ринковою економікою порівняно з Україною (та іншими країнами колишнього СРСР), науковці намагались виокремити базові елементи, імплементація яких дозволить комплексно та ефективно адаптувати діяльність митних органів України до визнаних у міжнародному співтоваристві норм і стандартів.

Метою нашого дослідження є аналіз основних міжнародних джерел митного права, що визначають стандарти та принципи здійснення адміністративної і контрольної діяльності митних адміністрацій, основні засади їх функціонування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейський Союз – найбільш розвинута на сучасному етапі форма об'єднання країн, які передали частину своїх суверенних прав наднаціональним інститутам. Гармонізація законодавства України та ЄС означає процес зближення національної правової системи і її підсистем з правовою системою Європейського Союзу

та вимогами міжнародно-правових норм і стандартів [1, с. 11]. Одним із найважливіших напрямів стратегії інтеграції України до європейського політичного, економічного та інформаційного простору є подальше узгодження вітчизняного правового поля з міжнародними стандартами [2, с. 74].

У дослідженні принципів адміністративного права підкреслюється надзвичайна увага, що приділяється в європейських країнах уніфікації та стандартизації правил та процедур взаємостосунків органів публічної адміністрації з громадянами, та робиться висновок, що закріплення у національному законодавстві спільних принципів та стандартів дозволяє зблизити національні системи європейських країн задля найбільш повного забезпечення прав, свобод та інтересів їх громадян [3, с. 146].

Розглядаючи стандарти в широкому, загальносоціальному сенсі слова, О.В. Київець вбачає в них певні моделі, зразки поведінки або дій суб'єктів, втілені у низці міжнародних договорів з митного права. Науковці доводять, що міжнародні стандарти виникають або в певному регіоні, або за участі всіх чи більшості держав світу, та відносять їх до категорії так званого «м'якого права». У такому разі стандарт є орієнтиром, зразком, який доцільно застосовувати через його розумність та практичну цінність. Саме таким чином забезпечується гармонізація норм національних правових систем у суспільно-важливих сферах, зокрема й митної політики [4].

На думку спеціалістів, стандарт діяльності – це так званий зразок (модель) належного чи можливого поведіння в тих чи інших ситуаціях. Він може відображати загальну практику діяльності або служити орієнтиром для наслідування його в майбутньому за відсутності відповідної практики [5, с. 255]. І хоча в юридичній сфері термін «стандарт» вживається досить часто, проте не існує єдиного уніфікованого визначення терміну «міжнародний стандарт». Саме тому міжнародні стандарти, здебільшого, пояснюються та визначаються на прикладах [4]. Так, С.В. Халіпов пропонує розуміти міжнародні стандарти у сфері митного регулювання як положення міжнародних договорів (угод), що підлягають спеціальній трансформації в національному законодавстві [6, с. 44].

У сучасних умовах глобалізації та взаємного впливу країн на процеси організації та здійснення митної справи стає зрозумілим, що процеси правової конвергенції національних митних систем держав більш ефективні тоді, коли вони здійснюються на основі спеціально укладених міжнародних угод, а в окремих випадках і на основі актів, прийнятих у рамках міжнародних організацій, тобто завдяки розробці «єдиних стандартів» поведінки в галузі митного регулювання. Призначеннями таких стандартів стають фактичне оформлення і регламентація митних правовідносин між учасниками митного простору з питань удосконалення організації та управління в митних органах, підвищення рівня погодженості й уніфікації національних митних систем, гармонізації та спрощення митних процедур, боротьби

з контрабандою і порушеннями митних правил тощо [7, с. 92]. Міжнародні стандарти мають універсальний характер стосовно суб'єктів і тому можуть застосовуватися у будь-якій демократичній державі шляхом їх реєстрації. Саме на цих засадах сьогодні будується єдиний європейський правовий простір [4].

Зважаючи на це, слід підкреслити, що серед міжнародних зобов'язань України для її подальшої європейської інтеграції є перетворення митної політики відповідно до норм і стандартів Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) та Ради Європи. Одним із кроків у цьому напрямку було розроблення та схвалення в 2005 р. Кабінетом Міністрів України та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом Плану дій «Україна – Європейський Союз», який містить заходи з розширення політичної співпраці та поглиблення економічної інтеграції України до ЄС [8, с. 332].

Українська правова база взагалі і митне законодавство зокрема дуже відрізняються від загальних правил ЄС (вітчизняне законодавство відповідає лише 300–400 із 10000 митних стандартів ЄС) [9, с. 125]. Удосконалення митного законодавства України для досягнення визначених міжнародних стандартів і норм відбувається досить повільно. А практики відмічають, що ці норми і вимоги в Україні запроваджуються без офіційного приєднання до відповідних міжнародних конвенцій, прийнятих під егідою Ради митного співробітництва.

Ні для кого не є секретом, що відмінності в правовому регулюванні митних формальностей у національних правових системах держав істотно ускладнюють транскордонні переміщення товарів у процесі міжнародної торгівлі. Складність митних формальностей, витратність їх проходження учасниками зовнішньоторговельної діяльності є серйозними нетарифними бар'єрами для міжнародної торгівлі. Указане викликає необхідність у зближенні правового регулювання митних формальностей у правових системах держав із метою спрощення та прискорення процесу їх проходження [9, с. 61].

Поділяючи думку, що використання міжнародного досвіду застосування форм та методів діяльності є неминучим і може принести національним митним органам України користь [10, с. 379], наполягаємо на обережному використанні зарубіжного досвіду та врахуванні національних особливостей формування структури державних органів, традицій функціонування та управління митними адміністраціями.

Узгодження національного митного законодавства кожної окремої держави з нормами і стандартами міжнародного митного права завжди є предметом міжнародних договорів (конвенцій) [11, с. 156]. Як відомо, однією з основних функцій Всесвітньої митної організації є підготовка проектів міжнародних конвенцій з питань митної діяльності. Практично всі вони є результатом узагальнення та аналізу економічних важелів, пов'язаних з роботою митних адміністрацій у різних країнах, та проявляються через формування міжнародних стандартів у галузі спрощення митної діяльності.

Науковці називають приєднання до зазначених міжнародних конвенцій одним із обов'язкових критеріїв членства в ЄС, та підкреслюють, що практично всі заходи, передбачені цими конвенціями, так чи інакше спрямовані на спрощення митних процедур, оскільки саме повне законодавче забезпечення, а також прозорість і простота процедур митного оформлення та контролю є ознаками сучасного митного законодавства розвинених європейських держав. [12, с. 76–77].

Особливе місце серед усіх стандартів належить Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур

1973 р. (м Кіото) [13], розробленій під егідою Ради митного співробітництва, та охоплює всі питання митного оформлення і митних процедур. Фактично названа Конвенція є структурованим переліком правил, які за формою поділяються на:

1) правила стандартні (виконання яких країни, що приєднуються до Конвенції, визнають необхідним для досягнення гармонізації та спрощення митних процедур);

2) правила стандартні з перехідним терміном (виконання яких визнається необхідним, але практичне їх впровадження потребує певного періоду часу для синхронізації законодавчої бази);

3) правила рекомендовані (які сприяють досягненню мети конвенції, а їх впровадження вважається бажаним).

Видатний вчений К.К. Сандровський назває її своєрідним кодексом поведінки держав у митних відносинах [14, с. 75]. Цей висновок поділяють В.П. Науменко, П.В. Пашко та В.А. Русков [15]. Орієнтиром у формуванні митного регулювання багатьох держав світу, а також базою для уніфікації митного законодавства різних країн вважає Кіотську конвенцію З.Ю. Кунєва. На її думку, це дозволяє усунути розбіжності у правилах регулювання митних процедур та сприяти розвитку міжнародної торгівлі [16, с. 167].

Наша держава приєдналась до Кіотської конвенції і прийняла до імплементації стандартні правила, які вже знайшли своє відображення в Митному кодексі України 2012 року. Щодо рекомендованих правил, то хоча вони і не є джерелами вітчизняного права, як вірно заявляє О.В. Чорна, Україна, як і більшість держав світу, має дотримуватися існуючих стандартів, оскільки їх злагодженість допомагає митній системі і митній справі багатьох країн досягти рівня світових митних норм і правил. Це надає їм можливостей діяти синхронізовано з митними адміністраціями інших держав світу, а також здійснювати повноцінну участь у роботі міжнародних організацій (насамперед, митних), що прийняли (або визнали) ці стандарти чи рекомендовані правила, засновані на поглибленому вивченні світової митної практики, оскільки вони окреслюють правомочні напрямки оптимізації світової (міжнародної) митної справи і підвищення ефективності діяльності митних адміністрацій країн ЄС [12, с. 26].

Крім універсальних договірних норм, що регулюють гармонізацію та спрощення митних процедур, Всесвітня митна організація також здійснює таке регулювання за допомогою норм рекомендаційного характеру, до яких слід віднести Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі ВМО, які є набором вимог до митних адміністрацій і учасників зовнішньоекономічної діяльності та безпосередньо впливають на організацію діяльності митних органів України [17].

Як відмічає Буваєва Н.Е., Рамкові стандарти мають рекомендаційний характер, тобто за їх невиконання не передбачається міжнародно-правової відповідальності держав, однак вони мають політичну відповідальність. Відмова від їх виконання може негативно позначитися на міжнародному авторитеті тієї чи іншої держави і загалом її становищі на міжнародній арені. [18, с. 95]. Досягнення спрощення та безпеки світової торгівлі через реалізацію Рамкових стандартів полягає у створенні уніфікованого набору стратегічних напрямків (міжнародних стандартів), які дозволять досягти одноманітності та передбачуваності в роботі митних адміністрацій. До основних напрямків розвитку митної справи віднесено: установлення стандартів, що забезпечують підвищення безпеки і спрощують функціонування міжнародного ланцюга поставок товарів на

глобальному рівні; забезпечення комплексного управління міжнародним ланцюгом поставок товарів усіма видами транспорту; зміцнення ролі, функцій та можливостей митних служб у XXI ст.; зміцнення співробітництва між митними адміністраціями з метою розширення їх можливостей з виявлення операцій підвищеного ризику; зміцнення співробітництва між митними структурами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності; сприяння безперервному та безпечному переміщенню товарів у зовнішньоторговельній діяльності.

Цілком погоджуємось із думкою С.М. Перепьолкіна, який вважає базою Рамкових стандартів дві основні опори: 1) систему угод між митними службами держав; 2) партнерські відносини між митними службами та підприємницьким співтовариством. Кожна опора містить стандарти або стандартні правила, що розкривають зміст опор і є мінімальними вимогами щодо правового регулювання цих питань [19, с. 8].

Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визначено, що Україна у процесі модернізації митних органів та законодавства повинна керуватись не тільки Конвенцією, а й імплементувати Митні прототипи ЄС «Customs Blueprints», в яких зазначається, що держави Європейської політики сусідства працюють над зміцненням адміністративних та операційних спроможностей своїх митних адміністрацій, а також узгоджують свої процесуальні норми і процедури зі стандартами ЄС, зважаючи на свої зобов'язання, на які вони надали згоду.

Країни-кандидати на вступ до ЄС повинні забезпечити можливість інтегрування своєї митної системи в давно та злагоджено функціонуючий механізм Митного союзу ЄС. Для проходження підготовчого періоду комісія з питань податкової і митної політики Єврокомісії розробила стандарти, що мають назву «Митні прототипи» в редакції 2008 року [20]. Вони є мінімально допустимими стандартами організації діяльності митних служб, головною метою яких є практичне впровадження механізмів спрощення процедур торгівлі для зменшення витрат і часу на здійснення митних та інших процедур для перевізників і трейдерів без зниження рівня безпеки зовнішньоторговельних поставок. Вважається, що в Митних прототипах зосереджено найкращі принципи та стандарти ЄС у галузі митної справи. Беручи їх за зразок, можна оцінювати недоліки функціонування митних адміністрацій і вносити відповідні зміни до стратегії їх діяльності [21, с. 170].

Науковці відзначають, що діяльність із приєднання до таких стандартів у галузі митної справи значно активізувалася ще раніше – із вступом нашої країни до Всесвітньої митної організації (далі – ВМО) та Світової організації торгівлі, що призвело до оновлення митного законодавства, а у нині чинному митному законодавстві трансформовано положення цілої низки міжнародних договорів (угод), що виступають міжнародними стандартами у сфері митного регулювання [22 с. 229.].

Аналіз змін, що відбулись в митному законодавстві України, і, насамперед, у Митному кодексі, дозволяє констатувати, що вже 15 років у вітчизняні норми активно впроваджуються міжнародні стандарти такої діяльності. І хоча науковці не відносять вимоги про попереднє декларування, управління ризиками, взаємодію митних адміністрацій і співпрацю з учасниками зовнішньоекономічної діяльності до інституційно правових, проте відмічають їх спрямованість на ефективну й одноманітну реалізацію положень митного законодавства задля прискорення проходження митниці і забезпечення належної безпеки міжнародного товарообігу [6, с. 45].

У Митному кодексі України 2012 року було нормативно закріплено ряд позицій, прийнятих митними адміністраціями та суб'єктами митних правовідносин усіх європейських країн: обов'язок декларанта попередньо повідомляти про намір ввезти товари через митницю, в зоні діяльності якої ці товари будуть пред'явлені для митного оформлення; використання системи аналізу ризиків під час обрання форм митного контролю з метою їх мінімізації; повноваження посадових осіб митних органів на здійснення запитів до митних та інших компетентних органів інших країн з метою встановлення автентичності документів, поданих до митного оформлення [23]. Досить детально в діючій редакції (ст. 12–18 МКУ) регламентовано діяльність уповноваженого економічного оператора, однак за п'ять років жодне підприємство-резидент так і не отримало цього статусу, а інститут УЕО, який широко використовується європейськими трейдерами, так і не запрацював в Україні.

Висновки. Основні міжнародні стандарти митної справи та організації діяльності митних адміністрацій містяться у трьох джерелах: Кіотській конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, Рамкових стандартах безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі ВМО, які сприяють подальшому впровадженню принципів оновленої Кіотської конвенції та є основними напрямками розвитку митного співробітництва, а також Митних прототипах, що сконцентрували найкращі принципи та стандарти ЄС у галузі митної справи. Сьогодні існує нагальна потреба в усесторонньому вивченні практики застосування митними адміністраціями європейських країн норм зазначених документів для вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності вітчизняних митних органів з метою створення в Україні сучасної європейської митної служби.

Література:

1. Сучасні проблеми розвитку законодавства в Україні та Угорщині : збірник наукових праць. – К. : Вид-во «Юридична думка». – 2013. – 222 с.
2. Письменний І.В. Концептуальні засади реформування митної служби України : дис... канд. наук з держ. упр. / І.В. Письменний. – Д., 2005. – 220 с.
3. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України / А.А. Пухтецька. – Київ, 2009. – 214 с.
4. Київець О.В. Європейські правові стандарти як міжнародно-правова категорія / О.В. Київець // Європейські студії і право. – № 1(5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurolaw.org.ua/publications/ukrainian-journal-of-european-studies/5> 2011/44-2011-12-29-14-40-03#_ftn3.
5. Ромашев Ю.С. Международные правоохранительное право : монографія, 2-е изд., доп. / Ю.С. Ромашев. – М. : Норма : ИНФРА_М, 2013. – 352 с.
6. Халипов С.В. Проблемы соответствия законодательства Российской Федерации о таможенном деле международным стандартам в сфере таможенного регулирования : дис... канд. юрид. наук / С.В. Халипов. – Москва, 2011. – 174 с.
7. Перепьолкін С.М. Міжнародно-правові аспекти митного співробітництва європейських держав : дис. ... канд. юрид. наук / С.М. Перепьолкін. – Х., 2009. – 206 с.
8. Панов І.О. Митна політика України в умовах розвитку відносин з Європейським Союзом / І.О. Панов // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 332–337.
9. Філатов В.В. Історія формування митної системи України та умови розвитку національного митного законодавства / В.В. Філатов // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 2. – С. 312–323.
10. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис... д-ра юрид. наук / Д.В. Приймаченко ; Академія митної служби України. – Д., 2007. – 477 с.

11. Коваленко Ю.В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Коваленко ; Держ. НДІ МВС України. – К., 2011. – 216 с.
12. Чорна О.В. Гармонізація митного законодавства України до вимог міжнародних стандартів : дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Чорна ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2015. – 176 с.
13. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція) від 18.05.1973 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643.
14. Сандровский К.К. Таможенное право Украины : учебное пособие / К.К. Сандровский. – К. : Вентури, 2000. – 208 с.
15. Митне регулювання ЗЕД в Україні / В. П. Науменко, П. В. Пашко, В. А. Руссков. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2006. – С. 155.
16. Кунєва З.Ю. Міжнародні нормативно-правові акти як передумови та основи розвитку митної справи в Україні / З.Ю. Кунєва // Вісник Академії митної служби України. – Сер. : Право. - 2013. – № 2. – С. 164–170.
17. Рамкові стандарти безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації від 01.06.2005 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/976_003.
18. Буваева Н.Э. Деятельность всемирной таможенной организации по сближению национальных правовых систем в области таможенного дела : дис. ... канд. юрид. наук / Н.Э. Буваева. – Москва, 2007. – 194 с.
19. Перепьолкін С. М. Міжнародне митне співробітництво: Рамкові стандарти Всесвітньої митної організації / С.М. Перепьолкін // Митна справа. – 2007. – № 1. – С. 6–11.
20. International customs standards and Customs Blueprints, 27/28 May 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enlargement/taiaex/dyn/create_speech.jsp?speechID=6790&key=42d5503554aa4cbc084779f88c4b1e82.
21. Формування системи митного аудиту в Україні : монографія; за заг. ред. О.М. Вакульчик. – Хмельницький ; ПП Мельник А.А., 2014. – 208 с.
22. Шульга М.Г. Митне законодавство України і міжнародні митні стандарти / М.Г. Шульга // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Сер. : Ек. теорія та право. – 2014. – № 4. – С. 220–232.
23. Митний кодекс України: від 13 березня 2012 року // Офіційний вісник України. – 2012. – № 33. – Ст. 1175.

Дорофеева Л. М. Нормативно-правовое закрепление международных стандартов таможенного дела

Аннотация. Статья посвящена анализу основных международных источников таможенного права, которые определяют стандарты и принципы производства административной и контрольной деятельности таможенных администраций, основы их функционирования.

Ключевые слова: международные стандарты таможенной деятельности, Киотская конвенция, Рамочные стандарты, таможенные прототипы.

Dorofeieva L. Regulatory consolidation of international customs standards

Summary. This article devoted to analyze the main sources of international customs law, defining the standards and principles of administration and control of customs administrations, the basic principles of their functioning.

Key words: international standards of customs activity, Kyoto Convention, Framework of Standards, Customs Blueprints.