

ШЛЯХ АДАПТАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО СВІТОВИХ СТАНДАРТІВ

Калініченко А.І.,
с.н.с.

*Науково-дослідний інститут правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України*

У статті визначено основні напрямки адаптації митного законодавства України на шляху реалізації європейського вибору. Приділено увагу міжнародним митним угодам як основному джерелу сучасного міжнародного митного права та світових стандартів митної справи. Досліджено правові засади адаптації національного митного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Наголошено на пріоритеті національних інтересів у процесі адаптації законодавства.

Ключові слова: митне право, митне законодавство, адаптація митного законодавства, європейські стандарти.

Калиниченко А.И. / ПУТЬ АДАПТАЦИИ УКРАИНСКОГО ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К МИРОВЫМ СТАНДАРТАМ / Научно-исследовательский институт правового обеспечения инновационного развития Национальной академии правовых наук Украины, Украина

В статье определены основные направления адаптации таможенного законодательства Украины на пути реализации европейского выбора. Уделено внимание международным таможенным соглашениям как основному источнику современного международного таможенного права и мировых стандартов таможенного дела. Исследованы правовые основы адаптации национального таможенного законодательства к законодательству Европейского Союза. Особо выделен приоритет национальных интересов в процессе адаптации законодательства.

Ключевые слова: таможенное право, таможенное законодательство, адаптация таможенного законодательства, европейские стандарты.

Kalinichenko A.I. / THE WAY TO ADAPTATION THE UKRAINIAN CUSTOMS LEGISLATION WITH INTERNATIONAL STANDARDS / Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences, Ukraine

The Ukrainian focus on economic integration to the system of global economic relations requires further harmonization of the national customs legislation in line with international standards, compliance with generally accepted international standards.

The article aims to study the basic directions and the adaptation of national customs legislation with international standards in the process of European integration.

The issues of social relations governed by customs law have been studied by scholars with special focus. Abovementioned question has been examined by Dodin E. V., Demin Y. M., Zhorin F. L., Mazur A. V., Nastyuk V. J., Pashko P. V., Perepolkin S. M., Sandrovskiy K. K., Shulha M. G. and others. Scientific interest in these issues explained by: the realization of practical value of the researches; the need of Ukrainian integration into the European legal space and harmonization of our legal system with European norms and standards.

On the way to the European choice of Ukraine legal, the legislative adaptation carried out in three main areas, namely: (a) in accordance with the relevant rules of international law; (b) in accordance with EU regulatory standards; (a) in accordance with national standards regulating European countries.

Ukraine's accession to international customs conventions will help to improve the safety of Ukraine's customs and its ability to achieve the appropriate level of democratization and harmonization of customs procedures by reference to international requirements.

The adaptation of national customs legislation to European legislation is one of the main directions of its development, because Ukraine declared its integration into European structures and participation in European processes as a priority of the foreign policy

Nowadays the customs become not just a tool and guide for foreign trade, but also play an increasingly important role, becoming the regulator and the means of forming new economic relations and connections.

Key words: customs law, customs legislation, adaptation of customs legislation, European standards.

Митне законодавство України проходило та проходить процес удосконалення і становлення. Однак на шляху правотворчого процесу виникає чимало перешкод, обумовлених об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Саме тому правове регулювання митної справи, вдосконалення механізму здійснення митної політики, зростання ролі митних органів у захисті економічних інтересів України вимагають ґрунтовних наукових досліджень.

Взятий Україною курс на інтеграцію економіки до системи світогосподарських зв'язків вимагає подальшого приведення національного митного законодавства у відповідність до міжнародних норм, дотримання загальноприйнятих у міжнародній практиці стандартів.

Револьюційні події, що мали місце впродовж останніх місяців 2013 – початку 2014 рр. в Україні та кризові явища, що за ними послідували, загострили потребу підвищення ефективності національної митної політики у сфері реагування на зовнішні загрози та швидкої протидії можливим негативним наслідкам таких загроз у напрямі посилення забезпечення економічних інтересів держави та максимального врахування в національній митній системі міжнародних правил та вимог. У нових умовах митна

справа стає не лише інструментом та провідником зовнішньоекономічної діяльності, а й відіграє більш важливу роль, стаючи регулятором і засобом формування нових економічних відносин та зв'язків. Врахування цих обставин є необхідною умовою проведення ефективної митної політики.

Метою статті є дослідження основних напрямків та шляху адаптації національного митного законодавства до міжнародних стандартів в процесі євроінтеграції.

Укладення Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами у 1994 р, а також прийняття інших документів, які визначають правові засади співпраці між Україною та ЄС, створили належні передумови для адаптації українського законодавства з правом ЄС. Таким чином було започатковано складний і довгостроковий процес адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС), що активізувало наукові дослідження з питань європейської інтеграції та проблем гармонізації національного законодавства з міжнародними нормами і стандартами. Серед найбільш обговорюваних тем – правове підґрунтя адаптації зако-

нодавства ЄС, пропозиції щодо створення дієвого механізму забезпечення зближення законодавства України та ЄС, визначення основних способів адаптації законодавства України до законодавства ЄС, проблеми термінології, порівняльно-правові дослідження пріоритетних галузей адаптації національного законодавства щодо їх відповідності законодавству ЄС та ін.

Проблеми, пов'язані з суспільними відносинами, що регулюються митним правом, постійно перебувають у центрі уваги вчених-фахівців у царині митного законодавства, зокрема, даним аспектам досліджуваної проблематики присвятили праці Додін Є. В., Дьомін Ю. М., Жорін Ф. Л., Мазур А. В., Настюк В. Я., Пашко П. В., Перепьолкін С. М., Сандровський К. К., Шульга М. Г. та ін. Науковий інтерес до зазначених питань пояснюється усвідомленням практичного значення їх дослідження, враховуючи потреби інтеграції України у європейський правовий простір та гармонізації її правової системи з європейськими нормами і стандартами.

Наразі новим поштовхом для дослідження питань адаптації національного законодавства до законодавства ЄС стало укладення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у 2014 р.

Інтеграція України до системи світових господарських зв'язків визначає пріоритетні напрями цього процесу насамперед у галузі розвитку митних правовідносин, оскільки практика міжнародного співробітництва передбачає унормування низки процедурних питань, які пов'язані з митними відносинами і врегулювання яких лежить у площині приєднання до чинних міжнародних конвенцій, що прямо чи опосередковано регламентують митні проблеми.

На шляху реалізації європейського вибору адаптація законодавства України здійснюється у трьох основних напрямках, а саме відповідно до: (а) відповідних норм міжнародного права; (б) стандартів регулювання ЄС; (в) національних норм і стандартів регулювання європейських держав.

Міжнародні митні угоди як одне з джерел сучасного міжнародного митного права покликані визначати шляхи подальшого розвитку митної справи, встановлюючи прийнятні для держав міжнародні стандарти в цій галузі. Такі стандарти створюють міжнародні організації – Організація Об'єднаних Націй, Всесвітня митна організація (до 1994 р. – Рада Митного Співробітництва) та Світова організація торгівлі.

Україна бере участь у таких міжнародних угодах, укладених на рівні Всесвітньої митної організації: Конвенції про створення Ради Митного Співробітництва (1950 р.); Міжнародній конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (Найробська конвенція 1980 р.); Міжнародній конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів (1983 р.); Конвенції про тимчасове ввезення (Стамбульська конвенція 1990 р.); Рамкових стандартах безпеки та полегшення всесвітньої торгівлі Всесвітньої митної організації (2005 р.).

Крім того, Україна бере участь у конвенціях, що розроблені іншими організаціями, але адмініструються Всесвітньою митною організацією: Митній конвенції, що стосується контейнерів (1972 р.); Угоді про застосування Статті VII ГАТТ (1994 р.); Митній конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП, 1975 р.); Міжнародній Конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах (1982 р.); Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція, 1973 р.) тощо.

Приєднання до цих міжнародних конвенцій – один з обов'язкових критеріїв членства в ЄС. Підкреслимо, що

практично всі заходи, передбачені цими конвенціями, так чи інакше спрямовані на спрощення митних процедур. Саме повне законодавче забезпечення, а також прозорість і простота процедур митного оформлення та контролю є ознаками сучасного митного законодавства розвинених європейських держав.

Поступовій адаптації митного законодавства України до міжнародних стандартів та норм у сфері митного регулювання сприяє те, що на практиці цих норм та вимог дотримуються навіть без офіційного приєднання до міжнародних митних угод. Наприклад, з 1 січня 1991 р. в Україні застосовувалась Гармонізована система опису та кодування товарів, що є додатком до однойменної Міжнародної конвенції, тобто коли Україна ще не брала в ній участі, та передбачені цією Конвенцією Товарна номенклатура зовнішньоекономічної діяльності (ТН ЗЕД), Вантажна митна декларація (ВМД) та ін. [1, с. 204].

Кожна країна світу, прагнучи досягти світових стандартів в організації митної справи, тією чи іншою мірою використовує загальновизнану методіку організації митної справи, яка міститься у міжнародних актах (угодах, конвенціях, правилах тощо) і відпрацьовувалася десятиріччями, колегіально, з урахуванням інтересів усіх сторін та позитивного досвіду.

Необхідно зазначити, що в міжнародних актах ухвалювалася також і специфіка діяльності різних митних адміністрацій, їх підпорядкованість, різні напрямки їхньої діяльності, такі як: фіскальний, правоохоронний, організаційно-правовий, технічний, статистичний, міжнародне співробітництво та ін. Важливе значення надається й захисту державного кордону. Кожна держава прагне і повинна виробити механізм надійного захисту кордону не тільки в політичному, соціальному, а й в економічному плані. Тому Україна, як і інші держави світу, повинна створити структуру компетентних органів з метою не тільки здійснення контролю за товаропотоками через кордон, а і з метою сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам, отримання статистичних даних зовнішньоекономічної діяльності, застосування, в разі необхідності, заходів обмеження, примусу, підтримання належного порядку тощо [2, с. 56-57].

Приєднання України до міжнародних митних конвенцій дасть змогу підвищити митну безпеку України та її спроможність забезпечити досягнення належного рівня демократизації та уніфікації митних процедур на рівні світових вимог.

Одним з основних напрямів розвитку національного митного законодавства, як зазначалося вище, є адаптація його до законодавства ЄС, оскільки Україна визначила одним з пріоритетів своєї зовнішньої політики інтеграцію в європейські структури й участь у загальноєвропейських процесах.

Офіційна поява терміну «адаптація законодавства» у змісті нормативно-правових актів України відбулась після підписання та набуття чинності положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС) [3]. Так, в Указі Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р. № 615/98 зазначалося: «Адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС. Адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами і охоплює приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, охорону життя

та здоров'я, навколишнє природне середовище, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, транспорт, а також інші галузі, визначені Угодою про партнерство та співробітництво. Важливим чинником реформування правової системи України слід вважати участь України у конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти» [4].

Сама Угода про партнерство та співробітництво регулювала політичні, економічні та культурні відносини між Україною та ЄС і утворила правову основу двосторонніх відносин. Відповідно до ст. 51 цієї Угоди Україна взяла на себе зобов'язання вжити заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведенне у відповідність до законодавства Співтовариства. Згідно з ч. 2 даної статті до однієї з пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС віднесено митне законодавство. І це зрозуміло, тому що торговельні відносини між Україною та ЄС в значній мірі регулюються нормами митного права.

Реалізація прагнення України до інтеграції у світовий та європейський політичний, інформаційний, економічний та правовий простір передбачає реформування та поступове приведення її правової системи у відповідність до європейських стандартів.

Взагалі інтеграція України до західноєвропейських структур (як і взагалі інтеграція будь-якої країни до будь-яких структур) можлива за умов досягнення певних процедурних стандартів у певних галузях (в економіці, державному управлінні, у сфері права тощо) одночасно з відмовою від частини державного суверенітету і добровільною передачею низки виняткових повноважень державної влади наднаціональним виконавчим органам організації. Євростандарти – це конкретні процедурні вимоги в тих чи інших сферах життя суспільства і діяльності держави. Стосовно України прийняття євростандартів означає запровадження в різних сферах громадського і державного життя конкретних процедурних, свого роду технологічних стандартів, а євроінтеграція – це не більше ніж процедура їх запровадження. На думку Сандровського К. К., прийняття певних євростандартів необхідно тому, що вони дозволять підвищити рівень добробуту населення і допоможуть людині комфортно почувати себе в суспільстві, а не тому, що їх запровадження допоможе Україні якнайшвидше вступити до ЄС і євроінтегруватися. Вступ України до різноманітних організаційних структур Європи (це переважно стосується Західної Європи) можливий тільки тоді, коли вона досягне за своїми економічними і соціально-політичними показниками рівня країн ЄС [1, с. 207-208].

Подекуди висловлювалася думка, що європейські стандарти можуть утілюватися у відносинах між різними країнами будь-якого регіону, а не тільки між європейськими. Україні ніщо не заважає, перебуваючи поза європейськими організаційними структурами, запровадити певні правові, політичні, економічні й управлінські стандарти, тобто переходити у будь-якій галузі життя на європейські технології прийняття рішень, розв'язання завдань і вирішення проблем. На наш погляд, запровадження європейських стандартів за власною ініціативою потребувало б сильної й рішучої волі з боку держави. Як зазначають Коляда С. та Карабаш Н., стосовно Західної Європи слід було б прийняти більш реалістичну програму не інтеграції, а інтенсивного співробітництва в окремих галузях і напрямках виробництва. Більш широке, а, головне, рівноправне співробітництво можливе лише тоді, коли українська економіка зможе виробляти в необхідній кількості конкурентоспроможну продукцію [5, с. 19].

У будь-якому разі, знання права, норм, які регулюють економічні, торгові й інші відносини України та ЄС, і наближення національного законодавства до світових норм та стандартів є важливою умовою успішної співпраці.

Відповідно до зобов'язань, які взяла на себе Україна в рамках Угоди про партнерство та співробітництво, та нормативно-правових актів, прийнятих на її виконання, поступово здійснювалося наближення національного митного законодавства на різних рівнях: через приєднання до міжнародних конвенцій; виконання зобов'язань, що випливають з членства в міжнародних організаціях (Рада Європи, згодом – СОТ), а також у ході проведення робіт з гармонізації законодавства з орієнтацією на окремі економічні блоки.

Амбіції України та ЄС щодо посилення відносин один з одним створили можливість вийти за межі співпраці й сягнути поступової економічної інтеграції та поглиблення політичного співробітництва. Так, у березні 2007 р. почалися перемовини щодо нової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Протягом 2007-2012 рр. відбулися 21 раунд переговорів щодо Угоди про асоціацію та 18 раундів переговорів щодо розділу Угоди про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі.

30 березня 2012 р. у Брюсселі главами переговорних делегацій відбулося парафування Угоди про асоціацію, а 19 липня 2012 р. парафровано розділ Угоди щодо створення зони вільної торгівлі.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося в два етапи: 1) 21 березня 2014 р. глави держав та урядів ЄС та Прем'єр-міністр України А. Яценюк підписали політичні положення (преамбула, ст. 1, розд. I, II, VII) Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію); 2) 27 червня 2014 р. головами держав та урядів 28 держав-членів ЄС та Президентом України П. Порошенком у Брюсселі було підписано торговельно-економічні і галузеві положення (розд. III, IV, V, VI) Угоди про асоціацію [6]. 16 вересня 2014 р. Угода про асоціацію була одночасно ратифікована Верховною Радою України та Європейським парламентом.

Відповідно до ст. 479 Угоди про асоціацію вона замінила собою Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 р.

Нова угода покликана забезпечити якісно новий, поглиблений формат відносин між Україною та ЄС, передбачає їх політичну асоціацію та економічну інтеграцію.

Угода не лише закладає якісно нову правову основу для подальших взаємин між Україною та ЄС, але й слугує стратегічним орієнтиром для проведення системних соціально-економічних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС.

Митним питанням та наближенню митного законодавства присвячено главу 5 розділу IV та додаток XV до Угоди. Глава 5 передбачає співробітництво з митних питань та у пов'язаних з митницею сферах, спрощення митних процедур та формальностей і, водночас, протидію шахрайству. Побудований на нинішньому співробітництві у митній сфері Протокол про взаємну адміністративну допомогу в митних справах створює кращі правові рамки для забезпечення належного застосування митного законодавства і протидії його порушенням. Сторони погодилися надавати одна одній відповідну інформацію, потрібну для проведення розслідувань, включаючи можливість для офіційних осіб брати участь у адміністративних розслідуваннях на території іншої сторони.

Відповідно до ст. 84 Угоди про асоціацію поступове наближення до митного законодавства ЄС, як це визначено в стандартах ЄС та міжнародних стандартах, здійснюється згідно з додатком XV до цієї Угоди. Так, в цьому додатку визначені 4 напрямки наближення митного законодавства:

1. Митний кодекс (ЄС) – впровадження Регламенту (ЄС) № 450/2008 Європейського парламенту та Ради ЄС від 23 квітня 2008 р., який запроваджує Митний кодекс

Співтовариства (Модернізований Митний Кодекс) за винятком окремо визначених статей має відбутися протягом трьох років з дати набрання чинності цією Угодою;

2. Спільний транзит та Єдиного адміністративного документа (ЄАД) – положення Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами від 20 травня 1987 р. та Конвенції про єдиний режим транзиту від 20 травня 1987 р. зі змінами мають бути впроваджені до законодавства України протягом 1 року з дати набрання чинності цією Угодою;

3. Звільнення від мит – Розділи I і II Регламенту Ради (ЄС) № 1186/2009 від 16 листопада 2009 р. про заснування режиму Співтовариства щодо звільнення від сплати мита як узгоджено між Сторонами будуть впроваджені до законодавства України не пізніше трьох років з дати набрання чинності цією Угодою;

4. Захист права інтелектуальної власності – положення Регламенту Ради (ЄС) № 1383/2003 від 22 липня 2003 р. щодо митних дій проти товарів, підозрюваних в порушенні окремих прав інтелектуальної власності та необхідних заходів проти товарів, що порушують такі права, без шкоди результатам поточного перегляду права ЄС стосовно митного дотримання прав інтелектуальної власності та Регламенту Комісії (ЄС) № 1891/2004 від 21 жовтня 2004 р., який встановлює положення для імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 1383/2003 від 22 липня 2003 р. повинні бути впроваджені до законодавства України протягом трьох років з дати набрання чинності цією Угодою.

Незважаючи на тимчасове застосування Угоди про асоціацію, цей документ з моменту його підписання є для України стимулом та стрижнем комплексної програми масштабних внутрішніх реформ у всіх сферах політичного, економічного та соціального життя нашої держави. Підтвердження цього стало затвердження Урядом України 17 вересня 2014 р. Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014-2017 рр., реалізація якого

забезпечить ефективну підготовку Української Сторони, передусім, до роботи в умовах вільної торгівлі з ЄС, та виконання взятих на себе зобов'язань щодо забезпечення верховенства права, дотримання прав людини, подолання корупції, реформування судової і правоохоронної системи, управління державними фінансами, державними закупівлями [7].

На підставі вищенаведеного можемо зробити висновок, що процес адаптації митного законодавства України набуває сьогодні все більшої актуальності, тому що позитивне вирішення зобов'язань, які взяла на себе Україна перед ЄС, за Угодою про асоціацію переважно залежить від стану та рівня процесу адаптації.

В той же час необхідно зауважити, що адаптація митного законодавства України до законодавства ЄС вимагає дуже зваженого підходу, в основі якого повинні стояти національні інтереси. Вважаємо, що необхідне з'ясування користі від вступу в будь-які міжнародні організації, інакше це призводить до збільшення вразливості української економіки. Для проведення всебічного аналізу наслідків участі країни у будь-якому міжнародному об'єднанні доцільно розглядати не тільки сферу виробництва, але й усю сукупність економічних взаємовідносин, тобто виробництво, обмін та споживання. Щодо адаптації законодавства – то необхідне відпрацювання прогнозу наслідків впровадження актів *acquis communautaire* у національне законодавство з визначенням форми їх адекватного включення у правову систему України.

Пріоритетом зовнішньоекономічної політики мають бути інтереси внутрішніх виробників – вони є найбільшими платниками податків, гарантами економічного розвитку, джерелом зайнятості в ринковій економіці. Звичайно, інтереси виробників з різних секторів економіки відрізняються, тому відповідні урядові агенції мають прикласти зусилля щоб надати рівну можливість звертатися за захистом чи з вимогою до державних органів усім суб'єктам господарської діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сандровский К. К. Международное таможенное право : Учебник / К. К. Сандровский. – 3-е изд., стер. – К. : О-во Знання, КОО, 2002. – 461 с.
2. Дьомін Ю. М. Еволюція митного законодавства України з урахуванням митної політики держави (методологічні аспекти) / Ю. М. Дьомін // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. 2007. – Спец. вип. № 3. – 2007. – С. 46–58.
3. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24 – Ст. 1794.
4. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.
5. Коляда С. Проблеми зміни митного законодавства в контексті євроінтеграції / С. Коляда, Н. Карабаш // Вісник Академії митної служби України. – 2004. – №1(21). – С. 18–23.
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
7. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 2197.