

УДК 341.9+339.543

Є. Додін,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО З ПИТАНЬ МИТНОЇ СПРАВИ

Митна справа є важливішим інститутом здійснення зовнішньоекономічної діяльності України. Одночасно вона є складовою частиною світової митної справи, яка будується на визнаних значною частиною країн митних нормах, правилах і стандартах. Глобалізація світової економіки та торгівлі об'єктивно обумовила необхідність тісної співпраці держав у вирішенні проблем, що виникають як у світовій митній справі, так й в її окремих ланках, оскільки негаразди в останніх впливають на функціонування усієї митної світової системи.

Належне й ефективне міжнародне співробітництво з питань митної справи можливо лише при існуванні визнаних світовою спільнотою правових підстав, за допомогою яких встановлені форми, методи, засоби та заходи такого співробітництва. Ці підстави складаються з чотирьох груп документів:

I. Актів, що встановлюють загальнообов'язкові вимоги організації та здійснення взаємодопомоги країн (або уповноважених ними органів — органів державної влади). Це, насамперед, Рамкові стандарти безпеки та спрощення глобальної торгівлі, які були затверджені Резолюцією Ради Всесвітньої митної організації під час її 105/106 сесії 23–25 червня 2005 р. у Брюсселі. Стандарти встановлюють обов'язки держав щодо співпраці з питань митної справи як важливішої умови оптимізації світової торгівлі.

II. Актів, що встановлюють вимоги організації та здійснення взаємодії

країн (та відповідних державних органів) у межах відповідної території (в межах Європейського Союзу, Митного союзу Російської Федерації, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Організації Чорноморського Економічного співробітництва (ОЧЕС) та ін.). До них належать Митний кодекс Європейського Союзу [1], Митний кодекс союзу та інші міжнародні митні акти, що встановлюють обов'язки держав, членів союзу (асоціації тощо) щодо надання допомоги у вирішенні проблем в митній справі формами та методами, визначеними у зазначених актах.

III. Актів, які створюють правові підстави для плідного міжнародного співробітництва у митній діяльності, — міжнародні договори, в яких звичайно фіксуються особливості взаємодії у цій діяльності двох або більше країн.

IV. Особливої групи актів, що створюють правові підстави для міжнародного співробітництва з питань митної справи, співавторами яких є органи, на яких покладено завдання організації та здійснення цього виду справи. Вони об'єднуються поняттям «митна адміністрація», хоча в кожній країні вони можуть мати іншу назву. У створенні цієї групи актів активну участь приймають міжнародні митні організації.

Спроби об'єднати зусилля митних адміністрацій різних країн для оптимізації світової митної справи робилися протягом століть, але лише на початку XX ст. були здійснені практичні кроки до створення митної організації, яка повинна об'єднати зусилля митників світу

щодо створення прозорої та корисної для всіх країн митної справи.

Наприкінці 40-х — на початку 50-х років активно функціонувала Робоча група ООН з митних питань. По суті справи, вона заклала основи уніфікації митного законодавства, розробивши митну Конвенцію, що стосувалася спрощень при ввезенні товарних зразків та рекламних матеріалів [2] (Женева, 7 лютого 1952 р.); митну конвенцію про контейнери [3] (Женева, 18 травня 1956 р.); митну конвенцію про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (1975 р.) [4].

Одночасно з 1947 р. почав функціонувати створений тридцятьма державами Європи Митний комітет для порівняльного дослідження різних аспектів митної справи, у тому числі митних процедур в державах-учасниках, для стандартизації цих процедур, створення єдиної товарної номенклатури, а також для прийняття єдиних правил оцінки товарів для митних цілей. В результаті наприкінці 1950 р. було підготовлено три проекти конвенцій, які стали основою сучасного міжнародного митного права, серед яких Конвенція про створення Ради митного співробітництва, підписана в Брюсселі 15 грудня 1950 р. [5] Вона набула чинності 4 листопада 1952 р., і ця дата знаменується початком діяльності цієї організації.

19 червня 1992 р. було прийнято Постанову Верховної Ради України «Про приєднання України до конвенції про створення Ради митного співробітництва» [6], згідно з якою Україна стала повноправним членом організації. В середині 90-х років Рада митного співробітництва була реорганізована у Всесвітню митну організацію, що дало можливість розширити її функції, особливо у сфері організації співробітництва митних адміністрацій країн у вирішенні питань з митної справи. Це обумовило створення в Україні, як й в інших країнах, низку актів, що визначають суб'єктів, напрямки, форми, методи роботи по розв'язанню проблем, що складаються не лише в здійсненні національної митної справи, але й тих,

які виникають у світовій митній діяльності шляхом надання їм ексклюзивних повноважень самостійно вступати у контакт із відповідними структурами для вирішення цих проблем.

Такими органами в Україні є митні структури й їх повноваження в галузі міжнародного співробітництва слід вважати специфічним видом. Однак вони об'єктивно обумовлені, оскільки без них митна служба держави не зможе виконати покладені на неї обов'язки. Тому ще Законом України «Про митну справу в Україні» від 25 червня 1991 р. [7] у пункті и) статті 6 зазначалося, що законодавством України встановлюється компетенція митних органів України щодо співробітництва з митними та іншими органами зарубіжних країн, а також з міжнародними організаціями з питань митної справи. Також Закон включав статтю 11 «Міжнародні договори України», де зазначалося, що Україна дотримується зобов'язань, що випливають з її міжнародних договорів. (Слід визначити, що цей Закон був прийнятий ще до набуття Україною незалежності, коли митну справу нашої країни регулювали положення МК СРСР 1991 р., а митні органи, що діяли на території України, належали централізованій митній системі СРСР).

Першим кодифікованим актом незалежної України був Митний кодекс 1991 р. (МКУ). На жаль, в ньому не була втілена вимога Закону України від 25 червня 1991 р. відносно встановлення компетенції митних органів щодо взаємодії з відповідними закордонними структурами, було лише підтверджене положення про те (ст. 164), якщо міжнародним договором України встановлені інші правила, крім тих, що містяться у чинному кодексі та інших актах законодавства України про митну справу, то застосовуються правила міжнародного договору. Однак наполегливий процес інтеграції митної служби України до світової митної системи та митної справи вимагав створення надійного механізму організації її співпраці з митним світом та його окремими елементами. Ці прогалини були нівельовані

іншими нормативними актами: Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх відносин» від 18 вересня 1996 р. [8], Положення про Державну митну службу України від 24 серпня 2000 р. [9] та ін. Але відсутність закріплення цих особливих повноважень на законодавчому рівні не сприяло успішній адаптації цієї гілки державного апарату у світовому митному суспільстві та налагодженню тісної взаємодії з митними адміністраціями закордонних країн. Все це потребувало від розробників МКУ, (прийнятий 11 липня 2002 р., набрав чинності з 1 січня 2004 р.) [10] звернути увагу на необхідність визнання цих ексклюзивних повноважень митників на законодавчому рівні. Тому у тексті кодексу з'явилися статті 34–39, які були об'єднані назвою «Міжнародне співробітництво з питань митної справи». На жаль, зміст цих статей з'явився некоректним, значне коло повноважень митних органів у цій сфері їх діяльності зовсім не згадувалися, а ті, що знайшли своє відображення у кодексі, були сформульовані некоректно. Тому після прийняття кодексу були прийняті акти різної юридичної сили, в яких уточнювалися ці повноваження, визначався механізм їх реалізації тощо.

Так, після набрання чинності кодексом 17 грудня 2003 р. за № 1956 була прийнята дуже змістовна Постанова КМУ «Про затвердження Положення про порядок проведення робочих зустрічей керівника регіональної митниці, керівника митниці та їх заступників з представниками митного органу суміжної іноземної держави» [11], значна кількість актів з цього питання була прийнята керівництвом Держмитслужби.

Вступ України до СОТ обумовив приєднання до значної кількості міжнародних економічних та митних конвенцій, які визначали нові, невідомі досі українському законодавцю, форми та методи спільної діяльності митних адміністрацій різних країн у здійсненні загальних завдань підвищення рівня міжнародної митної справи та митної

справи кожної країни окремо. Підтвердженням цих бажань митної системи України стало визнання Україною вищезгадуваних Рамкових стандартів, розроблених Стратегічною групою СОТ високого рівня щодо забезпечення безпеки і спрощення процедур міжнародної торгівлі. Ці стандарти окреслюють шляхи подальшого розвитку митних адміністрацій, визначаючи в якості основних з них: удосконалення міжнародного митного співробітництва, відпрацювання співробітництва з діловими колами, збільшення повноважень митних органів у правоохоронній сфері, застосування методів вибіркової митного контролю та аналізу ризиків, підвищення ролі аналітичної та моніторингової роботи та інші шляхи взаємодії митних структур держав у вирішенні загальних завдань світової митної організації. Все це створило необхідність більш чіткої регламентації міжнародних повноважень митних органів, чому й була присвячена гл. 78 нового МКУ 2012 р. [12] «Міжнародне співробітництво з питань державної митної справи» (ст. ст. 564–567), в якій на відміну від норм аналогічної глави МКУ 2002 р., що визначала загальні повноваження митної системи України у цій сфері, зробили акцент на визначення цих повноважень окремих ланок.

Законодавче закріплення, з одного боку, підвищило їх рівень та авторитет, з іншого — зменшило волюнтаризм Держмитслужби України у розподілі повноважень між окремими гілками своєї галузі. Безперечно, найбільший об'єм повноважень з питань міжнародного митного співробітництва має Держмитслужба як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи (ст. 545 МКУ 2012 р.). Тому вона, відповідно до ст. 564, за дорученням Кабінету Міністраів України може в обсязі наданих відповідно до закону повноважень вести переговори та консультативну роботу, пов'язану з підготовкою міжнародних договорів з питань державної митної справи; вдосконалення митного контролю, підтримки зв'язків з митними адміністраціями іно-

земних держав, в установленому законом порядку укладати з ними відповідні міжвідомчі договори; представляти Україну у Всесвітній митній організації, інших міжнародних організаціях.

Беручи участь у переговорах та консультаціях, пов'язаних з підготовкою проектів міжнародних угод, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, керується положеннями Конституції України, Законом України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. [13], «Положенням про порядок укладання, виконання та денонсації міжнародних договорів України міжвідомчого характеру», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.1994 р. № 422 [14], та іншими нормативно-правовими актами України.

До набуття повноважень, передбачених ст. 564 МКУ 2012 р., ДМСУ провела значну роботу щодо оптимізації міжнародної діяльності. Цьому сприяло створення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері митної справи, у його структурі був сформований міжнародний відділ (згодом міжнародне управління), на який було покладено підготовчу роботу щодо практичної організації функцій міжнародного співробітництва центрального органу митної системи. Особливою групою повноважень ДМСУ у цій сфері є ті, що закріплені у ст. 567 «Взаємодія митних органів України з митними та іншими уповноваженими органами іноземних держав, а також з міжнародними організаціями з питань боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил». Взаємодія з міжнародними організаціями здійснюється виключно Держмитслужбою — це співробітництво з Інтерполом, Європолом, участь у роботі Комітету голів правоохоронних підрозділів митних служб держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав. В рамках Комітета розглядаються та реалізуються актуальні питання з виявлення та розслідування митних правопорушень, удосконалення взаємодії у сфері бороть-

би з контрабандою наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, а також кінологічної діяльності правоохоронних підрозділів митних служб СНД.

Важливим засобом взаємодії Держмитслужби України з правоохоронними органами іноземних держав є контрольована поставка. Ця операція (у ст. 456 МКУ 2012 р. український законодавець визначає її як метод) здійснюється з метою виявлення джерел і каналів незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, осіб, які беруть участь у цьому, відповідної правової підстави, компетентні органи однієї держави допускають ввезення на її територію, вивезення з неї або транзит через територію цієї держави під постійним контролем цих органів. Загальні положення проведення цієї операції були закладені в Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних і психотропних речовин від 19 грудня 1988 р. [15] На підставі цього документа Україна уклала цілу низку договорів із суміжними державами відносно технології застосування контрольованої поставки. Так, ще у червні 1993 р. була підписана Угода про співробітництво та взаємодопомогу у митних справах між урядами України та Російської Федерації [16], в якій був передбачений порядок здійснення погоджених дій відповідних органів при проведенні контрольованої поставки. Організаційна робота уповноважених структур в Україні, як це встановлено у п. 2 ст. 456 МКУ, встановлюється відповідним актом Держмитслужби України разом з деякими іншими центральними органами виконавчої влади, погодженим із Генеральною прокуратурою України та зареєстрований у Міністерстві юстиції України. Зараз діє Інструкція про порядок проведення контрольованої поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затверджена спільним наказом від 14.08.1995 р. Держмиткому, МВС, СБУ, Держкомкордону та зареєстрована у 1995 р. у Мін'юсті України [17].

Інструкцією регулюються заходи, що здійснюються підрозділами МВС, СБУ,

Держприкордонслужби, а з 1 червня 2013 р. і Держмитслужби, якій надано право здійснювати оперативно-розшукову діяльність з метою протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у випадках, коли можливі організація та проведення операції з використанням методу контрольованої поставки, для виявлення каналів нелегального переміщення наркотиків, затримання осіб, причасних до їх незаконного обігу, а також для вилучення самих засобів і речовин.

Рішення про використання методу контрольованої поставки в системі митних органів України приймається Державною митною службою України. У разі прийняття рішення про використання методу контрольованої поставки кримінальна справа щодо особи, яка здійснює незаконний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин, не порушується, а про прийняте рішення Державна митна служба України негайно повідомляє органи прокуратури. Прокурор, якщо не згодний з рішенням митного органу, вправі дати вказівки про порушення кримінальної справи по факту виявлення контрабанди наркотиків або порушити кримінальну справу самостійно.

Фактичні результати контрольованої поставки можуть бути підставою для порушення кримінальної справи і використовуватися у сукупності з іншими доказами по справі.

Про результати проведення контрольованої поставки повідомляються Генеральна прокуратура України або відповідні прокурори.

Враховуючи те, що Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 р. [18] наділив з 3 червня 2013 р. митні органи повноваженнями на проведення оперативно-розшукової роботи. Зміст цього положення підлягає перегляду з урахуванням нових можливостей цих органів.

Однак найголовнішою особливістю здійснення міжнародного співробітництва з питань митної справи є участь у цьому місцевих органів митної системи.

МКУ 2012 р. містить статті 563–567, які наділяють повноваженнями на здійснення такого співробітництва місцеві структури митної системи України. Це ексклюзивні повноваження структур такого рівня. Так, ст. 565 МКУ 2012 р. зазначено, що митними органами України спільно з митними органами суміжних держав може здійснюватися:

1) проведення спільного митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України;

2) узгодження в установленому законом порядку часу здійснення митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України, процедур митного контролю, митного оформлення та взаємне визнання документів, що використовуються митними органами для виконання митних формальностей;

3) проведення спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення контрабанди та порушень митних правил;

4) проведення в установленому законом порядку спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення правопорушень у сфері службової діяльності працівників митних служб;

5) проведення інших спільних одно-разових чи постійних заходів з питань, що відповідно до кодексу та інших актів законодавства України належать до повноважень митних органів;

6) обмін інформацією, у тому числі з використанням інформаційних технологій та систем.

Значно підвищиться ефективність митних органів, наданих їм ст. 566 МКУ повноважень відносно вирішення невідкладних питань щодо пропуску товарів, виявлення та припинення контрабанди і порушення митних правил, забезпечення законності і правопорядку в пунктах пропуску через державний кордон України.

Віднесення органів Держмитслужби України до оперативних підрозділів поширює на них положення розділу IX «Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження» Кримінального процесуального кодексу України,

тому виникає необхідність, по-перше, привести положення гл. 78 Митного кодексу України 2012 р. «Міжнародне співробітництво з питань державної митної справи» у відповідність до змісту норм вищезгаданого р. IX КПК України, по-друге, внести необхідні зміни до актів, що регламентують правовий статус повноваження, форми та методи її здійснення місцевих ланок митної системи.

Ключові слова: міжнародне митне співробітництво; митна система; митний орган; митне законодавство; митна справа.

У статті аналізуються об'єктивні передумови необхідності міжнародної спільної діяльності в митній справі. Простежується розвиток правової основи цього виду роботи митної системи України, особлива увага приділяється положенням глави 78 «Міжнародне співробітництво з питань державної митної справи» МКУ 2012 року і, в першу чергу, повноваженням місцевих органів митної системи в організації здійснення такого співробітництва.

В статье анализируются объективные предпосылки необходимости международной совместной деятельности в таможенном деле. Прослеживается развитие правовой основы этого вида работы таможенной системы Украины, особое внимание уделяется положениям главы 78 «Международное сотрудничество по вопросам государственного таможенного дела» ТКУ 2012 года и, в первую очередь, полномочиям местных органов таможенной системы в организации осуществления такого сотрудничества.

In article objective preconditions of need of the international joint activity in customs business are analyzed. Development of a legal basis of this type of work of customs system of Ukraine is traced, the special attention is given to provisions of chapter 78 «The international cooperation concerning the

public customs affair» CCU 2012 and, first of all, the powers of local bodies of customs system in the organization of implementation of such cooperation.

Література

1. Митний кодекс Європейського Союзу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : kompmp.rada.gov.ua/kompmp/control/uk/doccatalog/list?currDir=4724
2. Конвенція про тимчасове ввезення [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.licasoft.com.ua/component/lica/?base=1&menu=54467&u=1&type=1&view=text&option=com_lica&month=3&year=2012
3. Таможенная Конвенция, касающаяся контейнеров (Женева, 18 мая 1956 г.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_704
4. Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП) 1975 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_012
5. Конвенція про створення Ради Митного Співробітництва 1950 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_184
6. Про приєднання України до Конвенції про створення Ради Митного Співробітництва 1950 року : Постанова Верховної Ради України від 19.06.1992 р. № 2479-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 35. — Ст. 522.
7. Про митну справу в Україні : Закон України від 25.06.1991 р. № 1262-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 44. — Ст. 575.
8. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин : Указ Президента України від 18.09.1996 р. № 841/96 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/841/96
9. Питання Державної митної служби України : Указ Президента України від 24.08.2000 р. № 1022/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 35. — Ст. 1477.
10. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 38–39. — Ст. 288.
11. Про затвердження Порядку проведення робочих зустрічей керівника митниці

та його заступників з представниками митного органу суміжної іноземної держави : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2003 р. № 1956 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 51, т. 1. — Ст. 2697.

12. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 32. — Ст. 1175.

13. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 50. — Ст. 540.

14. Положенням про порядок укладання, виконання та денонсації міжнародних договорів України міжвідомчого характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.1994 р. № 422 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422-94-%D0%BF

15. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних

речовин 1988 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.nau.ua/doc/?code=995_096

16. Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про співробітництво та взаємодопомогу в митних справах від 24.06.1993 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.uazakon.com/documents/date_6m/pg_gcgwss.htm

17. Інструкція про порядок проведення контрольованої поставки наркотичних засобів психотропних речовин і прекурсорів : наказ Державного митного комітету України, Міністерства Внутрішніх Справ України, Служби безпеки України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 14.08.1995 р. № 383дск/547дск/142дск. — Офіційно не опублікований.

18. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. // Голос України. — 2012. — № 90–91.

УДК 340.12:008.2

О. Іванченко,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри теорії держави і права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ГАРМОНІЗАЦІЮ НОРМ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА З НОРМАМИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Питання поглиблення подальшого вдосконалення національного законодавства на основі Конституції України і приведення його у відповідність до міжнародно-правових актів, згідно з якими Українська держава має певні зобов'язання перед міжнародними організаціями, є одним із головних напрямів діяльності Верховної Ради України. Зазначене є особливо важливим для України, в контексті її участі у сучасних світових процесах та міжнародних відносинах, і має бути інтегруючим

чинником державотворення, здатним об'єднати зусилля всіх політичних сил та інтелектуальний потенціал українського суспільства.

Сучасне суспільство характеризується поглибленням трансформаційних процесів. При розв'язанні завдань гармонізації суспільства та розбудові правової, демократичної, соціальної держави особливо важлива роль належить правовій системі, яка є стабілізуючим і організуючим чинником, впливає на характер змін у суспільстві, удосконалює