

УДК 342.951+351.713

З. Ю. Кунєва, здобувач кафедри адміністративного та митного права Академії митної служби України

МІЖНАРОДНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ПЕРЕДУМОВИ ТА ОСНОВИ РОЗВИТКУ МИТНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ

Визначено різновиди діяльності, з яких складається вітчизняна митна справа. З'ясовано різновиди діяльності, які, за тлумаченням міжнародних нормативно-правових актів, свідчать про розвивальний або регулізний вплив цих актів. Наведено приклад підходу до аналізу міжнародно-правових норм у митній сфері.

Ключові слова: митна політика; митна справа; митне законодавство; міжнародні нормативно-правові акти; Кіотська конвенція; правотворча діяльність; правозастосовна діяльність.

Определены виды деятельности, составляющие отечественное таможенное дело. Выявлены виды деятельности, которые, по толкованию международных нормативно-правовых актов, должны подпадать под развивающее или регулирующее влияние этих актов. Приведен пример подхода к анализу международно-правовых норм в таможенной сфере.

Ключевые слова: таможенная политика; таможенное дело; таможенное законодательство; международные нормативно-правовые акты; Киотская конвенция; правотворческая деятельность; правоприменительная деятельность.

Varieties of activities of which consists national customs. Were determined, the variety of activities that the interpretation of international normative legal acts should be subject to regulatory or developmental effects of these acts were shown. There is an example of an approach to analyzing of international legal norms in the field of customs.

Key words: customs policy; customs international normative legal acts; the Kyoto Convention; legislative activities; enforcement activities.

Постановка проблеми. Соціально-економічні перетворення останніх років спричинили корінні зміни в умовах зовнішньоекономічної діяльності, тому актуальними стали й істотні зміни митного законодавства та митної справи.

У світі існують митні системи різного інституціонального соціального рівня. За досягнення певного рівня розвитку й самодостатності торговельних та економічних відносин кожної держави з певною групою держав митні системи теж досягають вищого рівня розвитку й взаємодії. Створюються умови певної довіри між державами – політичної, економічної, соціальної. Відповідно, змінюються цілі та пріоритети завдань митної системи.

Наявність успішніших економік завжди є викликом для менш успішних і спонукає їх до вивчення досвіду та наслідування позитивних, на думку політиків та фахівців, принципів, покладених в основу організації державної справи в певній країні, зокрема митної справи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну і методичну основу дослідження становлять наукові праці провідних вітчизняних і зарубіжних учених у сфері митного права та міжнародного митного права. Крім того, базою дослідження стали міжнародні нормативно-правові акти, що регулюють митні відносини та діяльність.

Національна митна справа – продукт митної політики держави, реалізовує моделі механізмів економічного розвитку держави. Але залишаються відкритими питання імплементації міжнародних стандартів у галузі митної діяльності (справи) та впровадження їх у практичну діяльність.

© З. Ю. Кунєва, 2013

Незважаючи на суттєвий внесок теорії і практики у розробку міжнародно-правових основ розвитку митної справи, недостатньо уваги приділяється питанням їх упровадження в митне законодавство України та практику митної справи.

Мета статті – визначення основних напрямків підвищення ефективності митного законодавства і митної справи в Україні на підставі аналізу міжнародно-правових норм у митній сфері.

Виклад основного матеріалу. Виконання двоєдиного завдання, зміст якого винесено у заголовок статті, потребує досягнення визначеності з таких питань.

1. З яких різновидів діяльності, що потребують розвитку, складається вітчизняна митна справа? Чи є сукупність цих різновидів діяльності такою, що повністю охоплює поняття і явище “митна справа”?

2. Які різновиди діяльності, за тлумаченням міжнародних нормативно-правових актів, мають підпадати під розвивальний або регулівний вплив цих актів? Чи відповідають ці різновиди діяльності тим, із яких складається вітчизняна митна справа?

Розподіл за рівнями розвитку митної справи у світі охарактеризований досить давно й був запропонований на основі оцінки ставлення держави до захисту прав громадян [1, 168–172]. Актуальним все ж залишається питання оцінювання стану розвитку митної справи. Тому важливо, за якими напрямками діяльності та якими показниками оцінювати рівень розвитку митної справи.

Для правового аналізу реалізації правового нормування основної діяльності митної служби розглянемо її основні складові. “Із теорії права відомо, що реалізація норм права – це втілення в діяльності суб’єктів права приписів правових норм, установлених або санкціонованих державою. Інакше кажучи, це перетворення правових норм у правомірну поведінку суб’єктів права в результаті дотримання заборон, виконання (чи дотримання) обов’язків, здобуття чи використання прав” [2, 167].

С. Г. Стеценко виділяє чотири основні способи реалізації адміністративно-правових норм: “... – дотримання – пасивна поведінка суб’єктів, що не допускає порушення адміністративно-правових норм;

– виконання – активна поведінка суб’єктів, направлена на виконання юридичних обов’язків, зафіксованих в адміністративно-правових нормах. Суть виконання полягає в чіткій реалізації зобов’язальних норм адміністративного права;

– використання – активна поведінка суб’єктів адміністративного права, за якої вони самі вирішують питання про здійснення відповідних дій чи утримання від них. Можна зробити висновок, що використання норм адміністративного права є добровільною справою;

– застосування – прояв владної діяльності уповноважених державних органів із приводу конкретних справ і з виданням індивідуальних юридичних актів ... застосування є прерогативою лише органів, що мають державно-владні повноваження. Результатом правозастосовної діяльності є акт застосування права...” [3, 77–78].

Ю. Д. Кунев і Л. Р. Баязітов визначили: “Митна справа – це діяльність держави із застосування, забезпечення виконання і дотримання митного законодавства та протидії його порушенню” [4, 13]. З даного визначення, яке відображає загальні властивості правовідносин у будь-якій галузі публічного права, випливають чотири функції митної справи відносно митного законодавства: “застосування”, “забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”, “протидія порушенню”.

Функції ж, які не належать, за визначенням, до функцій митної справи, а саме: “виконання митного законодавства”, “дотримання митного законодавства”, насправді є:

– щодо митної справи – стандартним обов’язком будь-якої особи під час реалізації свого суб’єктивного права на діяльність, пов’язану з міжнародним фізичним обігом товарів;

– щодо всієї сукупності діяльностей, які становлять функції держави, – окремо виділеним фрагментом більш цілісного стандартного обов'язку будь-якого суб'єкта будь-яких правовідносин: “виконання законодавства”, “дотримання законодавства”.

Маючи на увазі, що під терміном “митне законодавство” розуміють не нормативно-правові акти як цілісні документи, а певним чином згруповані правові норми, відповідні різновиди діяльності держави можна характеризувати через терміни, притаманні юридичній науці та практиці: “діяльність із застосування митного законодавства” – через термін “правозастосовна діяльність”, “діяльність з протидії порушенню” – через термін “правоохоронна діяльність”. Діяльність же із “забезпечення виконання”, “діяльність із забезпечення дотримання митного законодавства” можна ідентифікувати як сукупність різноманітних видів діяльності, поєднаних спільною метою – створенням організаційно-правової основи для виконання стандартних обов'язків осіб під час реалізації свого суб'єктивного права на діяльність, пов'язану з міжнародним фізичним обігом товарів.

З огляду на традиційне місце митних служб світу в національних системах державних органів можна визначити певні різновиди митної діяльності, до яких світовою практикою встановлюються певні стандарти.

1. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації позитивних прав і обов'язків суб'єктів приватного права полягає в застосуванні норм митного законодавства щодо транспортних засобів і товарів, які переміщуються в законний спосіб, складається із процесуальних норм і процедур.

2. Приватна діяльність щодо реалізації власних позитивних прав і обов'язків, що безпосередньо пов'язана з дотриманням та виконанням правових норм митного законодавства.

У сфері митної діяльності ці два різновиди діяльності отримали назву “митні формальності”, залежно від суб'єкта митні формальності митних адміністрацій та суб'єктів ЗЕД.

3. Діяльність органів публічної влади спрямована на організаційно-правове забезпечення дотримання митного законодавства, пов'язана із запобіганням його порушенню.

4. Діяльність органів публічної влади з організаційно-правового забезпечення попередніх діяльностей реалізується під час виконання митною службою адміністративних та операційних функцій. Цей напрям визначає властивості діяльності митної служби.

Таким чином, виокремлено основні різновиди діяльності, з яких складається вітчизняна митна справа і які підлягають аналізу й розвитку.

Через глобалізацію та розвиток торгівлі виникають нові пріоритети і проблеми, розв'язання яких потребує більш узгоджених процедур, дій і процесів у митній сфері. У світі існують митні служби різного рівня розвитку. Цілком логічною умовою розвитку митної справи окремої держави буде трансформація принципів і механізмів реалізації митної справи країн з вищим рівнем розвитку митної справи та сучасних наукових розробок у митне законодавство й митну справу в Україні.

У держави і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД) є свої інтереси в митній сфері, які переважно не збігаються. Чим менша суперечливість реалізації цих інтересів в митній сфері, тим розвиненішою вважається митна справа. Урахуванню нових пріоритетів і нових викликів у митній сфері сприятиме вивчення та узагальнення світового досвіду.

Особливістю розгляду міжнародно-правових актів є те, що предмет їх розгляду – це одночасно декілька напрямків митної діяльності. Тому логічний розгляд норм, що стосуються окреслених вище напрямків діяльності, у певних нормативних актах.

Деякі міжнародні акти мають комплексний характер, тобто визначають загальні підходи до формування, реалізації та розвитку митного законодавства й митної справи.

Важливе питання, насамперед, про визначення підходу до розкриття сутності й визначення напрямків використання положень цих нормативно-правових актів у практичній діяльності.

Визнаним міжнародним нормативно-правовим актом, що визначає основи та підстави формування, реалізації й розвитку митного законодавства та митної справи у світі є Міжнародна конвенція зі спрощення та гармонізації митних процедур (Конвенція Кіото, 1999) [5], до якої 5 жовтня 2006 р. приєдналася Україна.

Конвенція складається з Протоколу про зміни міжнародної Конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур від 26 червня 1999 р., самого зміненого тексту Кіотської конвенції, наведеного в додатку I до цього Протоколу, Загального додатка, наведеного в додатку II до цього Протоколу, та Спеціальних додатків, наведених у додатку III до цього Протоколу [6].

Необхідно також зазначити, що Кіотська конвенція – орієнтир у побудові митного регулювання багатьох держав світу, а також база й орієнтир для уніфікації митного законодавства різних держав. Положення Конвенції сформульовані у вигляді принципів, які власне і є основою для розроблення на їх підставі конкретних правил регулювання митних процедур, що дозволяють усунути їхні розбіжності, сприяють розвитку міжнародної торгівлі.

Стандартні правила Загального додатка окреслюють прикладну роль Кіотської конвенції за такими положеннями:

1. Визначення понять, Стандартні правила та Стандартні правила з перехідним терміном цього Додатка застосовуються до тих митних правил і процедур, що наведені в цьому Додатку, а також тією мірою, якою це може бути застосовано до правил і процедур, що містяться в Спеціальних додатках.

2. Умови й порядок застосування митних правил і процедур цього Додатка, а також Спеціальних додатків визначаються національним законодавством і мають бути гранично простими.

Положення конвенції можна пояснити, розглянувши таблицю, де схематично подано її основні функції за додатками до конвенції. Такий підхід доцільний для аналізу й інших нормативно-правових актів, для з'ясування стану правової бази в митній сфері, зокрема визначення: основного масиву міжнародної нормативно-правової бази; перспектив розвитку митного законодавства; міжнародних правових орієнтирів і стандартів митної правотворчості; предметів правового регулювання митного законодавства України та митного законодавства, до якого Україна готується адаптуватися.

Серед міжнародних нормативно-правових актів, які мають комплексний характер і потребують поглибленого аналізу, слід назвати Угоду про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Дата підписання – 14 червня 1994 р. Ратифікована згідно із Законом України “Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами” від 10 листопада 1994 р. №237/94-ВР. Цей міжнародний нормативно-правовий акт теж має комплексний характер з питань організації митного законодавства та митної справи в країні, оскільки визначає підходи до формування та реалізації митного законодавства. Розвитком цього напрямку є положення, закладені у проекті Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами [7].

Серед багатосторонніх міжнародних договорів у митній сфері Україна є учасницею Конвенції про створення Ради Митного Співробітництва, Міжнародної конвенції про тимчасове ввезення (Стамбульська конвенція 1990 р.), Міжнародної конвенції, що стосується контейнерів (Женевська конвенція 1972 р.), Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП 1975 р.) та ін.

**Співвіднесення змісту додатків Кіотської конвенції
з функціями митної справи відносно митного законодавства**

Додаток до Кіотської конвенції	Співвіднесення з функціями митної справи відносно митного законодавства
Загальний. Загальні положення	“Застосування”, “забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Загальний. Визначення понять	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Загальний. Митне оформлення та інші митні формальності	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Загальний. Мита і податки	“Застосування”
Загальний. Гарантії	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Загальний. Митний контроль	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Загальний. Застосування інформаційних технологій	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Загальний. Відносини між митною службою та третіми сторонами	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Загальний. Інформація, рішення та розпорядження митної служби	“Застосування”
Загальний. Оскарження з митних питань	“Застосування”
Спеціальний А. Надходження товарів на митну територію	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Спеціальний В. Імпортування	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Спеціальний С. Експортування	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Спеціальний D. Митні склади та вільні зони	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Спеціальний Е. Транзит	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Спеціальний F	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Спеціальний G. Переробка	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Спеціальний H. Митні правопорушення	“Протидія порушенню”
Спеціальний J	“Забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”
Спеціальний K	“Застосування”

Важливою складовою митного законодавства України є угоди, укладені в рамках країн СНД: Угода про співробітництво та взаємодопомогу в митних справах, Угода про спрощення та уніфікацію процедур митного оформлення на митних кордонах, Угода про взаємодію і співробітництво митних служб у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів та психотропних речовин та ще зо два десятки інших угод, укладених у рамках країн СНД в митній сфері діяльності.

Діяльність органів публічної влади спрямована на організаційно-правове забезпечення дотримання митного законодавства, пов'язана з протидією його порушенню. Така діяльність митних служб на світовому рівні побудована на їх безпосередній взаємодії (інформаційний обмін, правова допомога), що й закріплено в основних міжнародних документах, які регламентують цю діяльність, а саме: Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (Найробійська конвенція), Конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин (Йоганнесбурзька конвенція).

Діяльність органів публічної влади з організаційно-правового забезпечення попередніх діяльностей реалізується під час виконання митною службою адміністративних та операційних функцій. Цей напрям визначає властивості діяльності митної служби. До цього напрямку діяльності можна зарахувати рекомендації до Кіотської конвенції, що стосуються митного контролю, дають повне уявлення про передовий досвід та про інші питання, на вирішення яких має бути спрямовано програми організації контролю, здійснювані сучасними митними службами. Застосування цих Рекомендацій пропонується з метою досягнення спрощення та ефективності, передбачених Кіотською конвенцією. Протокол про надання адміністративними органами взаємної допомоги у вирішенні митних питань (частина Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами).

Цей напрямок діяльності також визначається документом “Рамкові стандарти безпеки та спрощення міжнародної торгівлі”, прийнятим Всесвітньою митною організацією (ВМО) у червні 2005 р. (“Рамкові стандарти”).

Зазначений документ не має статусу міжнародного нормативно-правового акта, виконання якого обов'язкове, його положення мають рекомендаційний характер для впровадження на етапі нормотворчості з питань організації митної діяльності в країні й визначає мінімальні стандартні властивості діяльності митної служби, які є набором принципів і стандартів, що пропонуються для прийняття їх як мінімуму того, що повинно бути зроблено членами ВМО.

Рамкові стандарти, за нормами ВМО, є платформою, яка дозволить активізувати світову торгівлю, підвищити рівень її захищеності від терористичних посягань, збільшити внесок митних служб і торгових партнерів у процес підвищення соціально-економічного добробуту держав. Вони дозволять розширити можливості митних служб з виявлення підвищеного ризику переміщень, для подальшої роботи з ними, а також підвищити ефективність адміністрування товарів, прискорюючи таким чином процес митного оформлення та випуску вантажів.

Суттєве значення має також Міжнародна конвенція про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах (Женевська конвенція 1982 р.). Приєднання України відбулось у 2002 р.

Всесвітньою митною організацією у 2003 р. було створено загальну стратегію поступального розвитку митних і прикордонних служб [8]. Стратегія має декілька цілей: розвиток потенціалу країн-членів у сфері оцінювання, планування та управління своєю стратегічною програмою розвитку; забезпечення стратегічної підтримки розвитку вищого керівництва митних адміністрацій у країнах-членах; установа, моніторинг та оцінка розвитку програм/проектів у державах-членах, які відповідають національним, регіональним та міжнародним нормам тощо.

З неповного переліку міжнародних нормативно-правових актів, які визначають виклики та основи розвитку митної справи в Україні, можна зробити ряд висновків, зокрема: для розроблення митного законодавства України на основі його імплементації до норм міжнародного необхідно мати чітке уявлення щодо:

- 1) стану правової бази в митній сфері:
 - основний масив міжнародної нормативно-правової бази;
 - перспективи розвитку митного законодавства України;

- міжнародні правові орієнтири і стандарти митної правотворчості;
- предмети правового регулювання: митного законодавства України та митного законодавства, до якого Україна готується адаптуватися в митній справі, підзаконних нормативних правових актів;

2) стану правозастосовної практики в митній сфері:

- правозастосовна діяльність митних адміністрацій, які виконують основні функції митної служби;

- діяльність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, яка залучається до системи митної діяльності за умови митних процедур;

- правотворча діяльність з питань формування та реалізації митної політики;

- діяльність митників, які виконують забезпечувальні (ресурсні) функції митної служби;

- діяльність адміністрації митної служби з організування, керівництва та управління діяльністю органів і підрозділів митної служби на різних рівнях системи.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. З виділенням чотирьох функцій митної справи щодо митного законодавства: “застосування”, “забезпечення виконання”, “забезпечення дотримання”, “протидія порушенню” – визначено основні різновиди митної діяльності, до яких світовою практикою встановлюються певні вимоги та стандарти: 1) діяльність органів публічної влади щодо реалізації позитивних прав і обов'язків суб'єктів приватного права у митній сфері; 2) приватна діяльність щодо реалізації власних позитивних прав і обов'язків, безпосередньо пов'язана з дотриманням та виконанням правових норм митного законодавства; 3) діяльність органів публічної влади, спрямована на організаційно-правове забезпечення дотримання митного законодавства, пов'язана з протидією його порушенню; 4) діяльність органів публічної влади з організаційно-правового забезпечення попередніх діяльностей та визначення властивостей діяльності митної служби.

У міжнародних актах визначаються основні принципи здійснення митної справи, але на їх імплементацію в законодавство та реалізацію в митну справу суттєво впливають дуже багато чинників, які враховуються на рівні формування й реалізації митної політики конкретної держави.

Література

1. Кунєв Ю. Д. Діяльність митної служби України: проблеми правової організації : [монографія] / Ю. Д. Кунєв. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 242 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : [в 2 х т.] / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.

3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / Стеценко С. Г. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.

4. Кунєв Ю. Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: митна справа, митне законодавство / Ю. Д. Кунєв, Л. Баязіпов // Вісник Академії митної служби України. Серія : “Право”. – 2013. – № 1. – С. 7–14.

5. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Конвенція Кіото) [Електронний ресурс] : офіційний переклад. – Режим доступу : <http://www.lawua.info/bdata9/ukr907/index.htm>.

6. Додаток I і II до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур у зміненій редакції) : Про приєднання до Протоколу : Закон № 227-V від 05.10.2006 // ВВР. – 2006. – № 48. – Ст. 476.

7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : проект. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf

8. Customs Capacity Building Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcoomd.org/files/1.%02520Public%2520files>.