



**ПАШКО П.В. АДАПТАЦІЯ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
ДО СВІТОВИХ СТАНДАРТІВ – ШЛЯХ ДО ПІДВИЩЕННЯ
МИТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

Взятий Україною курс на інтеграцію економіки в систему світогосподарських зв'язків вимагає подальшого приведення митного законодавства України у відповідність до міжнародних норм, дотримання загальноприйнятих у міжнародній практиці стандартів. Нині актуальним є питання участі України в загальносвітовій гармонізації законодавства у сфері зовнішньоекономічних відносин, у тому числі митного законодавства, шляхом приєднання до міжнародних митних конвенцій, упровадження їх норм у процесі реалізації митної політики та використання інших джерел міжнародного митного права.

Одним із завдань митних органів у процесі реалізації митної політики є розвиток міжнародного співробітництва у галузі митної справи (ст. 11 Митного кодексу України – МКУ).

До деяких питань цієї проблематики звернулися окремі науковці: О.Ф. Анрейко, Ю.М. Дьомін, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, К.К. Сандровський, І.М. Чемакін, М.Ю. Черкес та ін.

Конституція України вперше в історії розвитку української державності закріпила конституційні основи митної справи України і чітко визначила головні засади митної політики як складової державної політики України.

Однією з позитивних ознак сучасного трансформаційного періоду в Україні є певна стабілізація і зміцнення інституційної спроможності у виконанні окремих регуляторних функцій держави, в тому числі й зовнішньоекономічних, яка включає митну справу, що реалізується через відповідні механізми митної служби. Стан реалізації митної справи характеризує митну безпеку в країні, що певною мірою залежить від використання Україною міжнародних стандартів і норм здійснення митної справи.

До основних принципів митної політики належать такі:

- єдність митно-тарифної політики як складової зовнішньоекономічної політики України;
- єдність системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності й контролю за її здійсненням;
- єдність політики експортного контролю;
- єдність митної території;
- пріоритет економічних заходів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- рівність учасників зовнішньоекономічної діяльності;
- захист державою прав та інтересів учасників зовнішньоекономічної діяльності [1].

Однак у цьому переліку відсутній принцип гармонізації та уніфікації митного законодавства України із загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами і стандартами, який було встановлено ч. 2 ст. 1 Митного кодексу України 1991 р. Глава 5 розділу I МКУ має назву “Міжнародне співробітництво з питань митної справи”, а всі питання цього напрямку мають ґрунтуватися на вищезазначеному принципі [2].

Загалом нормативні акти, які регулюють митні взаємовідносини, можна умовно поділити на чотири групи:

1. Акти загальнодержавного значення: Декларація про державний суверенітет України; Конституція України.

2. Міжнародно-правові акти і угоди у сфері митної справи, які визнає і в яких бере участь Україна. Згідно зі ст. 19 Закону України “Про міжнародні договори України”, чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [3].

3. Закони України, у тому числі “Про зовнішньоекономічну діяльність”, “Про Єдиний митний тариф” та Митний кодекс України; Укази Президента України.

4. Постанови і розпорядження КМУ з питань організації та забезпечення митної справи; акти, інструктивні листи ДМСУ, а також спільні акти ДМСУ та інших органів виконавчої влади.

Міжнародні митні угоди як одне з джерел сучасної митної справи, з одного боку, покликані зважати на потреби митної практики, а з другого – визначати шляхи подальшого розвитку митної справи, встановлюючи прийнятні для держав міжнародні стандарти в цій галузі [4].

Міжнародні стандарти в митній галузі створюють міжнародні організації, головною з яких є Організація Об’єднаних Націй. Крім неї, такими організаціями є, зокрема, Рада митного співробітництва (Всесвітня митна організація) та Світова організація торгівлі.

На сьогодні Україна бере участь у таких угодах (актах), підписаних на рівні Всесвітньої митної організації:

1. Конвенції про створення РМС 1950 р. (Україна бере участь з 1992 р.).

2. Міжнародній конвенції про адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні й припиненні митних правопорушень (Найробіська конвенція 1980 р.), в якій Україна бере участь з 2000 р.

3. Митній конвенції про Гармонізовану систему опису і кодування товарів 1988 р. (Україна бере участь з 2004 р.).

4. Митній конвенції про тимчасове ввезення (Стамбульська конвенція 1990 р.), у якій Україна бере участь з 2004 р.

Крім того, Україна бере участь у конвенціях, що розроблені іншими організаціями, але адмініструються Всесвітньою митною організацією:

1. Митній конвенції щодо контейнерів 1972 р. (Україна бере участь з 1976 р.).

2. Митній конвенції про міжнародні перевезення вантажів з використанням книжки МДП 1975 р. (Україна бере участь з 1995 р.)

3. Угоді про використання ст. VII ГАТТ (Женевський кодекс, 12 квітня 1979 р.).

4. Міжнародній конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах (Женевська конвенція 1982 р.), в якій Україна бере участь з 2002 р.

Участь у конвенціях передбачає не лише використання положень цих конвенцій, а й відповідне закріплення їх норм в національному законодавстві. Після прийняття відповідного нормативно-правового акта, яким висловлюється згода на участь України в конвенції та використання її положень, центральні органи виконавчої влади повинні адаптувати свої нормативно-правові акти до положень конвенції, оскільки, як говорилося вище, норми міжнародного права, на використання яких Україною висловлено згоду, мають вищу силу, аніж акти українського законодавства.

Постановою Верховної Ради України від 19 червня 1992 р. № 2479-ХП прийнято рішення про приєднання України до Конвенції про створення Ради митного співробітництва (з 1994 року – Всесвітня митна організація), і після проведення процедур приєднання наша країна з 10 листопада 1992 р. стала повноправним членом цієї поважної міжнародної орга-

нізації. Через приєднання до зазначеної Конвенції Україна отримала дозвіл брати участь у роботі Всесвітньої митної організації та її структурних підрозділів – комісій, комітетів і робочих груп, у розробці міжнародно-правових інструментів – конвенцій, угод та рекомендацій.

На цей час Всесвітньою митною організацією розроблено і ведеться самостійно або спільно з іншими міжнародними організаціями (Організація Об'єднаних Націй і ГАТТ/СОТ) 18 конвенцій з різних аспектів діяльності митної служби. У більшості з цих конвенцій беруть участь основні торгові партнери України [5].

9 червня 1977 р. під егідою Всесвітньої митної організації у Найробі було підписано Міжнародну конвенцію про адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні і припиненні митних правопорушень. Членами Конвенції є більшість країн – членів ВМО, але її положення часто використовуються у двосторонніх міжнародних угодах, предметом яких є об'єднання зусиль договірних сторін у боротьбі з міжнародною злочинністю, у тому числі з контрабандою і порушеннями митного законодавства. Охорона суспільства є одним з основних обов'язків митних служб, і вони встановлюють між собою такі форми співробітництва, які дозволяють вести боротьбу з усіма видами митного шахрайства, відмиванням грошей, незаконним перевезенням наркотичних засобів і психотропних речовин, зброї, ядерних і токсичних матеріалів, культурних та історичних цінностей. Конвенцією передбачено також обмін оперативною інформацією не лише про вже скоєні порушення митного законодавства, а й про ті, що плануються. Україна приєдналася до цієї Конвенції відповідно до Указу Президента № 699/2000 від 23.05.2000 р.

Потрібно зазначити, що положення цієї Конвенції відображено у главі 5 Митного кодексу України. На базі Конвенції про адміністративну взаємодопомогу у відверненні, розслідуванні і припиненні порушень митного законодавства та відповідних рекомендацій Всесвітньої митної організації укладено багатосторонні міжурядові угоди України з країнами ЄС, ГУАМ та СНД; двосторонні угоди з усіма країнами-сусідами та країнами, які є основними торговельними партнерами України, – усього більше 40 угод.

З 2004 р. Україна бере участь у Міжнародній конвенції про Гармонізовану систему описання та кодування товарів, що підписана у Брюсселі 14 червня 1988 р. Країни, що підписали цю Конвенцію, проголосили своє бажання спростити збирання, зіставлення та аналіз статистичних даних, зменшити витрати, пов'язані з повторним описом, класифікацією та кодуванням товарів під час їх переходу з однієї системи класифікації до іншої, а також сприяти стандартизації зовнішньоторговельної документації та переданню статистичних даних. Номенклатура Гармонізованої системи являє собою багатофункціональний класифікатор товарів. Її використання дозволяє однаково класифікувати товари з метою їх митного оформлення, що сприяє і прискорює їх переміщення через митний кордон. На базі Гармонізованої системи розроблено номенклатуру зовнішньої торгівлі України та її митний тариф.

Для полегшення міжнародного перевезення вантажів транспортними засобами, а також для спрощення і гармонізації адміністративних, зокрема прикордонних, формальностей у галузі міжнародних перевезень було прийнято “Митну конвенцію про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП” (Конвенцію МДП 1975 р.). Ця Конвенція є обов'язковою для України як однієї з держав – правонаступниць колишнього Союзу РСР – і набула чинності в Україні 8 грудня 1982 р.

Конвенція МДП є відкритим загальним багатостороннім договором, що містить 64 статті основного тексту і додатки до нього. Договірні Сторони цієї Конвенції, бажаючи полегшити міжнародні перевезення вантажів дорожніми транспортними засобами, вважають, що поліпшення умов перевезень є одним з істотних факторів розвитку співробітництва між ними, висловлюючись на користь спрощення та гармонізації адміністративних, зокрема прикордонних, формальностей у галузі міжнародних перевезень, зобов'язуються дотриму-

ватись норм угоди. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.1993 р. № 572 Асоціація міжнародних автомобільних перевізників України (АСМАП) є гарантом забезпечення функціонування системи МДП в Україні.

У світовій практиці переміщення товарів через кордони держав у митному режимі тимчасового ввезення товарів, включаючи і транспортні засоби, регулюється Стамбульською конвенцією про тимчасове ввезення, однією з ключових складових якої є Конвенція про карнет АТА, яка розроблена також під егідою Ради митного співробітництва. Учасниками Конвенції на сьогодні є понад 60 країн. Конвенція про тимчасове ввезення товарів підписана у Стамбулі 26 червня 1990 р. з метою поєднання низки митних конвенцій, що розглядали питання ввезення товарів чи транспортних засобів для тимчасового використання і зворотного вивезення. Приєднання України до Конвенції сприяє уніфікації загальних процедур тимчасового безмитного ввезення товарів, що дає суттєві переваги і вигоди під час здійснення міжнародної комерційної діяльності та для розвитку культурних зв'язків, значно спрощує процедуру переміщення товарів через кордон.

Важливим кроком у дотриманні процедури з приєднання України до згаданої Конвенції має стати визначення Договірною Стороною організації-гаранта із забезпечення функціонування в Україні Конвенції АТА на зразок того, як це вже зроблено стосовно Конвенції МДП. Так, Торгово-промислова палата України висунула пропозицію щодо визначення її уповноваженою за видачу карнетів АТА організацією.

У ході проведення спільної конференції Європейської економічної комісії ООН і Міжнародної морської організації в Женеві 18 травня 1956 р. було підписано Митну конвенцію щодо контейнерів. З 01.06.1976 р. Договірною Стороною Конвенції є Україна. У ст. 2 Конвенції встановлено, що кожна з Договірних Сторін дозволяє тимчасове ввезення із звільненням від сплати ввізного мита і зборів без яких-небудь заборон і обмежень ввезення, із зобов'язанням реекспорту і за дотримання інших умов, передбачених у ст. 3 – 6 Конвенції.

Участь України в Конвенції щодо контейнерів сприяє розвитку міжнародних контейнерних перевезень. Положення Конвенції також використовуються при розробці митного законодавства України.

З 1994 р. Україна застосовує VII ст. ГАТТ про митну оцінку товарів (Женевський кодекс від 12 квітня 1979 р.). Цією Угодою створена нова методологія митної оцінки товарів, або їх митної вартості.

Цією статтею встановлено способи визначення митної вартості. Саме ці методи відображені у главі 47 МКУ “Методи визначення митної вартості товарів, які імпортуються в Україну, та порядок їх застосування” [2].

Важливим державним завданням визначено приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіото, 18 травня 1973 р., зі змінами та доповненнями в редакції 1999 р.), оскільки ця Конвенція, без перебільшення, вважається своєрідним кодексом поведінки держав у митних відносинах, тобто є універсальним багатостороннім договором, мета якого – усунення розбіжностей у митних правилах та процедурах, які можуть перешкоджати розвитку міжнародної торгівлі й інших видів міжнародного обміну. У преамбулі зазначається, що відмінності між національними митними процедурами можуть ускладнити міжнародну торгівлю й інші міжнародні обміни, а тому інтересам усіх держав відповідає спрощення, гармонізація митних процедур, що сприятиме ефективному розвитку торгівлі й іншим міжнародним обмінам. При цьому величезні переваги, які можуть одержуватись завдяки полегшенню умов міжнародної торгівлі, мають бути досягнуті без завдання шкоди правилам митного контролю кожної із Сторін.

Зараз існує три шляхи оформлення участі України в міжнародному співробітництві щодо спрощення та гармонізації митних процедур. Перший – приєднання до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур у редакції 1973 р., другий – приєднання до Протоколу 1999 р. про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур відповідно до п. 2 ст. 3 Протоколу, а третій – приєднання до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур у редакції 1973 р. і до Протоколу 1999 р. про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур. З огляду на стан розвитку митного законодавства України секретаріат Всесвітньої митної організації рекомендує приєднатися до Протоколу після набуття ним чинності. Станом на квітень 2005 р. зазначений Протокол ще не набув чинності з тієї причини, що необхідною умовою для цього є наявність 40 документів про ратифікацію або приєднання Договірних Сторін Кіотської конвенції 1973 р. до Протоколу 1999 р., а на кінець 2004 р. фактично депоновано лише 38 таких документів.

Ключова роль Кіотської конвенції в регламентації митних правовідносин максимально позначилася у ході підготовки нового Митного кодексу України. Так, положення Конвенції було враховано практично в усіх розділах МКУ. Зважаючи на важливість приєднання України до згаданої Конвенції, на її значний обсяг та коло питань, які врегульовуються нею, було проведено поглиблений аналіз тексту Конвенції для остаточного визначення можливості приєднання окремо за кожним зі Спеціальних додатків Конвенції, їх глав або правил; опрацювання ймовірних наслідків для видаткової та доходної частин Державного бюджету в результаті приєднання та застосування положень Конвенції; проектування відповідних нормативно-правових актів.

Окрім того, з метою приєднання України до згаданої Конвенції розроблено проект Закону України “Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, Генерального додатка та Додатків А, В, С, D, Е, F, G, H, J та K до неї (у зміненій редакції)” [7].

Отже, вже досягнуто значних успіхів у питанні адаптації митного законодавства України до міжнародних норм, які враховуються в процесі розробки законів України щодо реалізації митної політики, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України з питань забезпечення та організації митної справи тощо.

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.

Примітки

1. Основи митної справи в Україні: Навч. посіб. / За ред. П.В. Пашка. – К.: Знання, 2004. – 732 с.
2. Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування: Зб. док. / Упоряд. П.В. Пашко, В.П. Науменко. – К.: Знання, 2004. – 1173 с. – (Митна справа в Україні).
3. Закон України “Про міжнародні договори України” від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 50. – Ст. 540.
4. Сандровский К.К. Международное таможенное право: Учебник. – 2-е изд., испр. – К.: Тов-во “Знання”, КОО, 2001. – 461 с.
5. Науменко В.П., Пашко П.В., Руссков В.А. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні. – К.: Знання, 2004. – 403 с. – (Митна справа в Україні).
6. Лист Глави Адміністрації Президента України від 26.04.2004 р. № 02-02/571.
7. <http://www.customs.gov.ua>