

Палій Л. Л.,
аспірант кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ МИТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК УМОВА ГАРАНТУВАННЯ ЗАХИСТУ МИТНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ

IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL STANDARDS OF CUSTOMS ACTIVITY AS A CONDITION OF GUARANTEE OF PROTECTION OF CUSTOMS INTERESTS OF UKRAINE

Стаття присвячена визначенню стану впровадження міжнародних стандартів митної діяльності в законодавство України у контексті гарантування захисту митних інтересів України. Досліджено проблеми імплементації до Митного кодексу України Стандартного правила 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції, а також проблеми закріплення змісту базових термінів, які визначені у конвенціях та чинному законодавстві України і стосуються питань захисту митних інтересів – «порушення митного законодавства», «контрабанда». Запропоновано першочергові напрями вдосконалення чинного законодавства України з метою гарантування ефективності імплементації міжнародних стандартів митної діяльності.

Ключові слова: митна діяльність, міжнародні стандарти, міжнародні конвенції, процедури митного оформлення, захист митних інтересів, порушення митних правил, контрабанда.

Стаття посвящена определению состояния внедрения международных стандартов таможенной деятельности в законодательство Украины в контексте обеспечения защиты таможенных интересов Украины. Исследованы проблемы имплементации в Таможенный кодекс Украины Стандартного правила 6.2 раздела 6 Генерального приложения обновленной Киотской конвенции, а также проблемы закрепления содержания базовых терминов, определенных в конвенциях и действующем законодательстве Украины и касающихся вопросов защиты таможенных интересов – «нарушение таможенного законодательства», «контрабанда». Предложены первоочередные направления совершенствования действующего законодательства Украины с целью обеспечения эффективности имплементации международных стандартов таможенной деятельности.

Ключевые слова: таможенная деятельность, международные стандарты, международные конвенции, процедуры таможенного оформления, защита таможенных интересов, нарушение таможенных правил, контрабанда.

The article is devoted to the definition of the state of implementation of international standards of customs activities in the legislation of Ukraine in the context of guaranteeing the protection of customs interests of Ukraine. The problems of implementation of the Standard Code 6.2 of the General Appendix of the updated Kyoto Convention, as well as problems of consolidation of the content of the basic terms defined in the conventions and the current legislation of Ukraine and related to the protection of customs interests – “violation of customs legislation”, “smuggling”. The primary directions of improvement of the current legislation of Ukraine are proposed in order to guarantee the effectiveness of the implementation of international standards of customs activities.

Key words: customs activity, international standards, international conventions, customs clearance procedures, protection of customs interests, violation of customs rules, smuggling.

Постановка проблеми. Реалізація стратегії незворотності європейського та євроатлантичного курсу України, закріплена абзацом п'ятим преамбули Конституції України [1], зумовлює нагальну потребу імплементації міжнародних стандартів до норм національного права у сфері митної діяльності.

Визначення міжнародних стандартів митної діяльності, які потребують імплементації у законодавство України, впливає з рамкових міжнародних конвенцій та міжнародних угод, стороною яких є Україна. Першорядного значення набувають міжнародні конвенції (договори) та додатки до них, приєднання до яких легалізовано у законодавстві держав-підписантів, що фактично визначає напрями і форми приведення чинного законодавства до відповідних міжнародних норм. Крім того, до міжнародних стандартів слід віднести рекомендаційні приписи Всесвітньої митної організації, які стосуються стандартів безпеки та спрямовані на полегшення світової торгівлі. До міжнародних угод рамкового характеру, приписи яких стосуються діяльності митних органів, напрямів імплементації стандартів митної діяльності, належить Угода про асоціацію

між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014 рік), в якій серед цілей на першому місці визначено сприяння поступовому зближенню Сторін на засадах спільних цінностей і тісних привілейованих зв'язків, запровадження умов для посилення економічних та торговельних відносин у напрямі поступової інтеграції до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС [2].

У цьому контексті виникає необхідність проведення дослідницької розвідки у напрямі визначення відповідності норм і приписів вітчизняного митного законодавства до положень міжнародних стандартів у сфері митної діяльності.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Дослідники правових проблем митної діяльності здійснювали критичний аналіз положень міжнародних стандартів переважно у межах досліджень окремої предметної спрямованості: питання переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон; митний контроль; міжнародне співробіт-

ництво; реформування митних органів (І.Г. Бережнюк, Л.М. Дорофєєва, А.Н. Козирін, Б.А. Кормич, Я.Б. Назарова, С.М. Переполькін, І.М. Резнік, Д.С. Цаліна, В.В. Ченцов, М.Г. Шульга та інші дослідники). Критичні висновки та пропозиції вчених, які стосуються обґрунтування напрямів впровадження міжнародних стандартів митної діяльності у чинне законодавство, виступають основою подальших аналітичних досліджень у цьому напрямі, враховуючи наявне оновлення чинного законодавства та зміни геополітичного становища України.

Зважаючи на вищезазначене, **мета статті** – визначення стану впровадження міжнародних стандартів митної діяльності в законодавство України з позицій гарантування захисту митних інтересів України.

Викладення основного матеріалу. Серед усіх міжнародних стандартів митної діяльності особливе значення має Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. (Київська конвенція), положення якої стосуються співробітництва з органами влади, митними службами, зокрема і з питань протидії митним правопорушенням, до яких віднесені будь-які порушення митного законодавства (Додаток Н Київської конвенції). Важливо вказати на ще одне положення Київської конвенції, яке стосується тенденції домірності спрощення умов міжнародної торгівлі, що означає досягнення спрощення без шкоди для відповідних стандартів митного контролю [3].

Зокрема, слід виділити Стандартне правило 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Київської конвенції, яким передбачено обмеження митного контролю мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства. Звернення до Митного кодексу України дає змогу виділити п. 3 статті 318, де серед загальних принципів здійснення митного контролю прямо передбачено вимогу виконання органами доходів і зборів мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи, для здійснення митного контролю [4].

З огляду на правові вимоги Київської конвенції та Митного кодексу України щодо мінімізації процедур митного оформлення та домірності такої мінімізації, слід вказати про запровадження спрощеної системи митного контролю для осіб, які переміщують через митний кордон товари, транспортні засоби в обсягах, що не підлягають оподаткуванню та не підпадають під встановлені законодавством заборони чи обмеження.

Інші процедури митного оформлення (Розділ VIII Митного кодексу України) здійснюються у такій логічній послідовності: початок митного оформлення, проведення попереднього контролю митної декларації, завершення митного оформлення (відмова у митному оформленні). Кожна з указаних процедур здійснюється за встановленими правилами, які передбачені не тільки Митним кодексом України, а й відомчими нормативно-правовими актами.

Зокрема, початком митного оформлення є подання органу доходів і зборів декларантом або уповно-

важеною ним особою митної декларації або документа, який відповідно до законодавства її замінює, та документів, необхідних для митного оформлення, а в разі електронного декларування – з моменту отримання органом доходів і зборів від декларанта або уповноваженої ним особи електронної митної декларації або електронного документа, який відповідно до законодавства замінює митну декларацію (ч. 1 ст. 248 Митного кодексу України [4]).

Виходячи з приписів ч. 1 ст. 292 Митного кодексу України, слід зазначити, що митне оформлення починається тільки після подання митному органу митної декларації та всіх необхідних для здійснення митного контролю та оформлення документів, відомостей щодо товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України. Така вимога була передбачена і Митним кодексом України від 17.07.2002 р. (ч. 1 ст. 72), який втратив чинність. Новелою процедур митного оформлення слід вважати встановлення правової можливості подавати електронну митну декларацію або електронний документ, який замінює митну декларацію. При цьому незрозуміло, які саме ще документи і у якій формі мають подаватись до органу доходів і зборів для того, щоб почати митне оформлення у разі подання електронної декларації чи іншого документа в електронній формі.

Звернення до проектів законів дає змогу виділити пропозиції, спрямовані на уточнення положень ч. 1 ст. 248 Митного кодексу України, особливо у частині, що стосується електронного декларування (проекти від 14.01.2015 № 1758, від 13.02.2015 № 2133).

Процедури декларування передбачені главою 40 Розділу VIII Митного кодексу України [4]. Характеризуючи вказані процедури, передбачені Митним кодексом України, на предмет відповідності міжнародним стандартам, доцільно навести Стандартне правило 3.11 розділу 3 Загального додатка оновленої Київської конвенції, яким встановлено вимогу відповідності типовій формі ООН письмової форми декларації на товар, де має міститись мінімальна інформація щодо товару, який переміщується через кордон. У статті 257 Митного кодексу України, де визначено процедуру декларування, вказано, що відомостями, які мають бути внесені до митних декларацій, є тільки ті, які необхідні для справляння митних платежів, формування митної статистики, а також для забезпечення додержання вимог цього Кодексу та інших законодавчих актів (ч. 7). У ч. 8 ст. 257 наведено перелік відомостей, які вносяться до митних декларацій з метою митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення. У цій же статті вказано, що формат митних декларацій, які подаються в електронній формі, має базуватись на міжнародних стандартах електронного обігу документів.

Слід звернути увагу на ту обставину, що права вимога обмеження митного контролю певним мінімумом має оцінний характер, що ускладнює її імплементацію у чинне законодавство України. Так, безумовно, кореспондування Стандартного правила 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Київської

конвенції та ч. 3 ст. 318 Митного кодексу України забезпечене, однак правореалізація свідчить про необхідність конкретизації (уточнення) відповідних приписів Митного кодексу України.

Звернення до судової практики адміністративних судів дає змогу виділити справи адміністративної юрисдикції, предмет яких стосувався оскарження дій органів доходів і зборів у відносинах, пов'язаних із визначенням та корегуванням митної вартості та стягненням суми надмірно сплачених митних платежів, визначення коду товару, скасування рішення щодо картки відмови (постанова Київського Окружного адміністративного суду від 13.08.2013 р. № 810/3165/13-а; Ухвала Вищого адміністративного суду України від 21.01.2014 р. № К/800/57094/13; Постанова Вищого адміністративного суду України від 18.07.2017 р. № К/800/16706/16; Постанова Верховного Суду України від 10 червня 2014 року та інші).

У системному звіті бізнес-омбудсмена щодо актуальних проблем бізнесу у митній сфері (липень 2018) виділені такі проблеми: недоліки контролю правильності визначення митної вартості, неефективне регулювання інституту фінансових гарантій, надмірно сплачені митні платежі, проблеми визначення класифікації товарів, проблемні питання застосування адміністративної відповідальності за порушення митних правил, втручання правоохоронних органів у процедуру митного огляду, проблеми захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон [5].

Серед конвенцій, положення якої стосуються питань захисту митних інтересів, слід виділити Міжнародну конвенцію про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 р. (Конвенція Найробі). Україна приєдналась до вказаної Конвенції відповідно до Указу Президента України № 699/2000 від 23.05.2000 [6]. У Преамбулі Конвенції Найробі вказано про необхідність співробітництва між митними адміністраціями задля забезпечення ефективності протидії порушенням митного законодавства. Взаємною адміністративною допомогою є заходи, що здійснюються однією митною службою за дорученням іншої митної служби або спільно з нею з метою належного застосування митного законодавства, а також для попередження, розслідування або припинення порушень митного законодавства. Л.М. Дорофеева правильно вказує на базове значення Конвенції для запровадження і реалізації багатостороннього співробітництва, проте не обмежує можливості регулювання багатосторонніми або двосторонніми угодами окремих та спеціальних питань взаємодії [7, с. 421–422].

З питань співробітництва у митній сфері станом на 26 жовтня 2009 року діяли: 1) двосторонні міжнародні договори міждержавного та міжурядового характеру – 48 (більшість укладена на невизначений термін або передбачено автоматичне подовження дії після завершення п'ятирічного періоду); 2) двосторонні міжнародні договори міжвідомчого характе-

ру – 99; 3) багатосторонні міжнародні договори міжурядового та міжвідомчого характеру (міжнародні конвенції, протоколи, угоди, меморандуми) – 23 [8].

Зазначаючи про необхідність імплементації положень Конвенції Найробі у чинне законодавство України, необхідно звернути увагу насамперед на закріплення ключового терміна «порушення митного законодавства». Так, у ст. 1 Конвенції вказано не тільки про такі порушення, а й передбачено визначення термінів «митне шахрайство», «контрабанда». Порушенням митного законодавства вважається будь-яке порушення або спроба порушення митного законодавства (п. (b) ст. 1). До митного законодавства віднесено всі установчі та регулюючі положення, що застосовуються або контролюються митними адміністраціями у зв'язку з імпортом, експортом або транзитом товарів (п. (a) ст. 1). Під митним шахрайством розуміється таке порушення митного законодавства, за допомогою якого особа вводить митні органи в оману і таким чином уникає, повністю або частково, сплати імпортних або експортних мит та податків, чи виконання заборон і обмежень, встановлених митним законодавством, або отримує будь-яку вигоду в порушення митного законодавства (п. (c) ст. 1). Термін «контрабанда» означає митне шахрайство, що полягає у переміщенні товарів через митний кордон у будь-який прихований спосіб (п. (d) ст. 1) [9].

Законодавством України передбачені певні відмінності у визначенні базових термінів порівняно із Конвенцією Найробі. Так, термін «митне шахрайство» у нормативно-правових актах України не застосовується, зміст терміна «митне законодавство» не наводиться, а терміни «контрабанда», «порушення митних правил» мають дещо інший зміст.

Слід також ураховувати визначення окремих термінів у інших конвенціях (зокрема, Міжнародній конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. [10] (далі – Міжнародна конвенція від 27.06.2003 р.). Вказане стосується термінів «митне законодавство», «митне правопорушення». Термін «митне законодавство» у Міжнародній конвенції від 27.06.2003 р. порівняно із таким терміном, зміст якого розкрито у Конвенції Найробі, передбачає: а) визначення суб'єктної складової частини правозастосування – митна служба Договірної Сторони; б) юридичної сили – законодавчі та адміністративні норми; в) зв'язок не тільки з імпортом, експортом або транзитом, але й зі зберіганням, перезавантаженням, переміщенням, застосуванням заборон, обмежень, заходів контролю, боротьби з відмиванням грошей тощо. Щодо терміна «митне правопорушення» Міжнародною конвенцією від 27.06.2003 р. названо будь-яке порушення або спробу порушення митного законодавства Договірної Сторони.

Отже, виникає необхідність додаткового критичного аналізу змісту базових термінів, передбачених Конвенцією Найробі, іншими міжнародними актами і законодавством України, в результаті якого можуть і мають бути напрацьовані пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Висновки. Серед питань дотримання міжнародних стандартів митної діяльності з позицій гарантування захисту митних інтересів України досліджено проблеми імплементації до Митного кодексу України Стандартного правила 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції, а також проблеми закріплення змісту базових термінів, які визначені у конвенціях та чинному законодавстві України і стосуються питань захисту митних інтересів. Проведений аналіз дав змогу вказати на необхідність вдосконалення чинного митного законодавства з таких

першорядних питань: встановлення початку процедури митного оформлення, коректність визначення митної вартості, процедури визначення коду класифікації товару за УКРЗЕД. Якщо визначати напрями забезпечення ефективності чинного законодавства з питань міжнародного співробітництва у сфері захисту митних інтересів, слід виділити необхідність формування єдиного підходу до імплементації положень міжнародних конвенцій у законодавство України у частині, що стосується визначення таких базових термінів, як «порушення митного законодавства», «контрабанда».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (зі змінами, згідно із Законом України від 07.02.2019 р. № 2680-VIII). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30 (23.07.96). Ст. 141.
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40 (03.10.2014). Ст. 2021.
3. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у змінній редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур : Закон України від 05.10.2006 № 227-V (Законом України від 15 лютого 2011 року № 3018-VI цей Закон викладено у новій редакції). *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 48 (01.12.2006). Ст. 476.
4. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32 (04.05.2012). Ст. 1175.
5. Системний звіт. Актуальні проблеми бізнесу у митній сфері. Липень 2018. «*Business OMBUDSMAN council*». Дата оновлення 27.02.2019. URL: https://boi.org.ua/media/uploads/systemic_report_ii_2018/ii_2018_sytem_ua.pdf (дата звернення: 01.03.2019).
6. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства та додатків I, II, III, V, VI, VII, VIII до неї: Указ Президента України від 23.05.2000 № 699/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 21 (09.06.2000). Ст. 855.
7. Дорофеева Л.М. Реформування митних органів України в умовах євроінтеграції : монографія. Ужгород : «Гельветика», 2017. 444 с.
8. Лист ДМС України «Щодо міжнародних договорів з питань співробітництва у митній сфері» від 27.10.2009 № 22/1-1010. *Інформаційно-аналітична база «ЛІГА-ЗАКОН»* станом на 03.03.2019.
9. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 р. (Конвенція Найробі). Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
10. Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».