

УДК 342.9

Русских Т. В., аспірант кафедри
морського та митного права НУ «ОЮА»

Правові акти політичних домовленостей як регулятор державної митної справи в Україні

Стаття присвячена висвітленню питань, пов'язаних з характеристикою джерел митного права України, а саме нормам м'якого права. На підставі аналізу робіт вітчизняних та іноземних дослідників пропонується виокремлення політичних домовленостей як регулятора митних відносин. Крім того, акцентується увага на формах співпраці в рамках ЄС та СНД щодо здійснення державної митної справи.

Ключові слова: м'яке право, політична домовленість, співпраця, меморандум, міжнародний документ.

Статья посвящена освещению вопросов, связанных с характеристикой источников таможенного права Украины, а именно нормам мягкого права. На основании анализа работ отечественных и зарубежных исследователей предлагается выделение политических договоренностей как регулятора таможенных отношений. Кроме того, акцентируется внимание на формах сотрудничества в рамках ЕС и СНГ по осуществлению государственного таможенного дела.

Ключевые слова: мягкое право, политическая договоренность, сотрудничество, меморандум, международный документ.

The article is devoted to coverage of issues related to the characteristics of the sources of the customs law of Ukraine, namely upholstery rights norms. On the basis of the work of national and foreign researchers proposed separation of political agreements as controller of customs relations. In addition, attention is focused on forms of cooperation within the EU and the CIS customs of the state.

Keywords: soft law, political agreement, cooperation, memorandum international instrument.

Актуальність дослідження обумовлена відсутністю фундаментальної, комплексної роботи, присвяченій сутності норм м'якого права та його видів. На сучасному етапі розвитку України та спрямування державної митної політики до відповідності міжнародним стандартам і принципам, вагомим являється використання всіх правових інструментів щодо реалізації цього завдання. Крім того, правове регулювання митних відносин відповідно до умов політичних домовленостей є однією з найдискусійніших проблем демократизації публічного управління в Україні, але для повноцінної реалізації цього аспекту виникає необхідність у нормативній визначеності та науково-методологічному його обґрунтуванні.

Різноманітні питання щодо визначення норм м'якого права та його видів висвітлювали у своїх роботах зарубіжні та вітчизняні вчені: Дахно І.І., Кунєва З.Ю., Костюченко Я.М., Халафян Р.М. та ряд інших. Проте, більшість теоретичних аспектів щодо конкретних проявів норм м'якого права залишаються невизначеними. Тому, метою даної статті є дослідження політичних домовленостей України, які регулюють митні відносини.

Виклад основного матеріалу. Практика митного регулювання в багатьох зарубіжних країнах демонструє послідовний відхід від «суверенної законотворчості» митних питань. Національне митне законодавство слідує за принци-

пами міжнародного митного права та тенденціями, що формуються. Більшість країн світу давно усвідомили, що розвиток взаємної торгівлі благо для усіх, а єдині стандарти митного регулювання міжнародної торгівлі — це необхідність. ГАТТ/СОТ, ЮНКТАД, Всесвітня митна організація і інші авторитетні міжнародні організації формують єдині міжнародні стандарти і норми, які суверенні держави не можуть не враховувати при формуванні національних законодавств у сфері зовнішньоторговельного і митного регулювання, навіть не будучи членами вищеназваних організацій [16, с. 375].

Міжнародний характер відносин передбачає специфічний порядок їх регулювання з використанням елементів уніфікації з іншими правовими системами. Тому величезне значення в митно-правовому регулюванні відіграє міжнародне право [16, с. 376].

Розподіл за рівнями розвитку митної справи у світі охарактеризований досить давно й був запропонований на основі оцінки ставлення держави до захисту прав громадян 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 [15, с. 156].

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 [15, с. 165].

Цілком логічною умовою розвитку митної справи окремої держави буде трансформація принципів і механізмів реалізації митної справи країн з вищим рівнем розвитку митної справи [15, с. 166].

Політичні домовленості являються різновидом актів м'якого права. Основними ознаками даних є наступні: вони містяться в писаних нормативних документах; являються результатом активної нормотворчої діяльності держав і інших суб'єктів міжнародного права; носять загальний характер; являються результатом узгодження волі державі інших суб'єктів міжнародного права; не мають якостей формальної визначеності; не породжують для держав конкретних чітких прав і обов'язків; можуть бути проміжним етапом на шляху формування міжнародно-правових норм [13, с. 30].

Також, слід зазначити, що норма м'якого права — юридично необов'язкове

правило поведінки, створене в односторонньому порядку міжнародною організацією (норма-рекомендація) або узгоджене положення суб'єктами міжнародного права (політична домовленість), яке закріплене в якості принципу діяльності або формально визначених норм і реалізоване державами на добровільній основі в рамках міжнародного та національного права. Міжнародне м'яке право (політичні, рекомендаційні норми) є самостійним регулятором відносин, що складаються на міжнародному та внутрішньодержавному рівні, який передбачає, але не обмежується необхідністю законодавчих зусиль з боку держав для втілення їх положень [17].

Норми м'якого права, що є результатом певних політичних домовленостей відіграють певну регулюючу роль в здійсненні державної митної справи, і найяскравіше вони виражені в взаємовідносинах України та регіональних митних союзів, а саме СНД та ЄС.

Геополітичне розташування України об'єктивно зумовлює перспективи в налагодженні тісних і взаємовигідних зв'язків, насамперед з країнами-членами СНД, які мають з нею спільні кордони – Росією, Білоруссю і Молдовою.

В 1993 році був прийнятий Статут СНД, який статтею 5 визначив, що до сфери спільної діяльності відноситься співробітництво у формуванні і розвитку спільного економічного простору загальноєвропейського і євразійського ринку та митної політики [1].

Питання щодо спільної діяльності в сфері митних відносин вирішує спеціально для цього створений орган – Рада керівників митних служб держав-учасниць СНД, як постійно діючий орган галузевого співробітництва призначений для забезпечення координації взаємодії митних служб держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав в області митної політики.

Основними напрямками діяльності Ради є: визначення пріоритетних напрямів у сфері митної справи держав-учасниць Співдружності; сприяння зближенню і гармонізації митних законодавств держав-учасниць Співдружності; координація практичної взаємодії митних та інших зацікавлених національних служб і відомств держав-учасниць СНД за основними аспектами митної політики; сприяння реалізації прийнятих міждержавних і міжурядових рішень в сфері митної справи держав-учасників СНД [7].

У процесі здійснення своєї діяльності в цілях практичної взаємодії у сфері митної справи Радою були підготовлені та затверджені 10 лютого 1995 Основи митних законодавств держав-учасниць СНД. Відповідно до Основ до сфери митної справи віднесені митна політика, порядок і умови переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів, справляння митних платежів, здійснення митного оформлення та здійснення митного контролю [2].

Крім Основ, які є базовим документом у сфері уніфікації митного регулювання країн-учасниць СНД, існує ще цілий ряд нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток співпраці цих країн в митно-правовій сфері.

В 2007 році була прийнята Концепція подальшого розвитку Співдружності незалежних держав та План основних заходів щодо її реалізації, схвалених рішенням Ради глав держав СНД в Душанбе 5 жовтня 2007 року. Відповідно до Плану основних заходів розробляється Стратегія економічного розвитку

СНД, в рамках якої митне співробітництво повинно розвиватися з цілої низки напрямків. Один з цих напрямів — інвентаризація міжнародної правової бази СНД у митній сфері. Основною метою інвентаризації є аналіз ефективності діючих угод, виявлення прогалин у правовому регулюванні, а також усунення існуючих колізій. Для реалізації цього завдання Радою затверджено План-графік проведення інвентаризації міжнародно-правової бази Співдружності незалежних держав в митній сфері на 2008 — 2009 роки [8].

Пріоритетним напрямком розвитку державної митної політики є вступ України до ЄС. На шляху до заданої мети між Україною та ЄС було укладено ряд політичних домовленостей, які якісно змінили методи регулювання державної митної справи та перенесли принципи її здійснення на новий рівень.

У 1999 році була підписана Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України. Відповідно до якої, партнерство між Європейським Союзом та Україною повинно ґрунтуватися на спільних цінностях та інтересах, що є невід'ємним фактором зміцнення миру, стабільності та процвітання в Європі.

Одним з напрямків являється заохочення розвитку та зміцнення ініціатив із регіонального та транскордонного співробітництва за участю України та сусідніх країн шляхом: цільового використання існуючих програм транскордонного співробітництва, регіональних і міждержавних програм. У цьому контексті особливо увага буде приділятися питанням прикордонного управління, включаючи технічну модернізацію пунктів перетину кордону на державному кордоні України з Угорщиною, Польщею, Румунією та Словаччиною [4].

Розширення Європейського Союзу, яке відбулося у 2004 році, призвело до історичних змін політичних, географічних та економічних умов для України та Євросоюзу. Відповідно був прийнятий План Дій «Україна — Європейський Союз». Щодо здійснення державної митної справи, то були визначені такі напрямки її вдосконалення:

1. Розробка та імплементація митного законодавства, що відповідає міжнародним стандартам та стандартам ЄС. Основними засобами реалізації являється: завершення впровадження нормативно-правової бази, необхідної для імплементації Митного кодексу, у відповідності до міжнародно визнаних стандартів, особливо угод СОТ, зокрема що стосується митної вартості, а також у відповідності до митного законодавства ЄС; здійснення подальшого перегляду Митного кодексу, враховуючи положення законодавства ЄС і раніше надані рекомендації; впровадження митного контролю, заснованого на аналізі ризиків, та визначення необхідного організаційного забезпечення; підготовка та введення в дію законодавства у митній сфері щодо митного контролю прекурсорів, контрафактної та піратської продукції, товарів подвійного призначення, предметів культури.

2. Удосконалення функціонування митниці (Customs service). Основними засобами реалізації являється: спрощення та модернізація митних процедур на кордонах і всередині держави (розроблення підходу «одне вікно» для всієї документації, пов'язаної з зовнішньоторговельними операціями та контролем, у першу чергу, шляхом активізації співробітництва між усіма службами, що працюють на кордоні; започаткування механізму постійного інформування

та надання консультацій суб'єктам ЗЕД щодо законодавства та процедур здійснення експортних та імпорتنних операцій; прийняття та впровадження Політики митної етики на основі визнаних в світі стандартів (Арушська Декларація); забезпечення підвищення кваліфікації працівників митної служби, посилення комп'ютеризації митної адміністрації, модернізація митних лабораторій [9].

Єврокомісія наприкінці 2008 року презентувала нову ініціативу «Східне партнерство» в рамках Політики європейського сусідства, яка направлена на поглиблення співпраці з Азербайджаном, Вірменією, Білоруссю, Грузією, Молдовою і Україною.

Головною метою Східного партнерства є створення необхідних умов для прискорення політичної асоціації та подальшої економічної інтеграції між Європейським Союзом і зацікавленими країнами-партнерами. Істотне посилення політики ЄС щодо країн-партнерів досягатиметься шляхом розвитку особливого східного виміру Європейської політики сусідства. З цією метою Східне партнерство підтримуватиме проведення країнами-партнерами політичних і соціально-економічних реформ та сприятиме наближенню до Європейського Союзу [10].

Першим рамковим документом, що запроваджує новий інституційний механізм, є Порядок денний асоціації (ПДА), ухвалений 8 червня 2009 року на засіданні Ради з питань співробітництва. Слід особливо зазначити, що ПДА набуває характеру «підготовчого» документа до запровадження асоціації. Основним завданням ПДА є забезпечення підготовки та реалізації майбутньої угоди про асоціацію до набрання нею чинності [11].

Положення ПДА є правовим засобом імплементації угоди про асоціацію, являючись яскравим прикладом застосування норм м'якого права [14].

Порядок денний асоціації чітко визначає правові підстави щодо укладання угоди про асоціацію (ст. 217 Договору про функціонування Євросоюзу). Цим документом закріплено також принцип політичної асоціації та економічної інтеграції, що був уперше відображений у політиці Східного партнерства.

У 2014 році було підписано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Відповідно до даного міжнародного документу встановлюються нові принципи надання пільг і преференцій; сплати мит, зборів та інших платежів; застосування заходів нетарифного регулювання; вирішення спорів; тощо. До даної угоди додається Протокол про надання адміністративними органами взаємної допомоги у вирішенні митних питань [12].

Ряд важливих домовленостей політичного характеру, що регулюють митну справу в Україні було прийнято на основі укладення двосторонніх міжнародних домовленостей. Зокрема можна виділити, наступні.

Меморандум про порядок надання взаємодопомоги між Державною митною службою України і Державним митним комітетом Азербайджанської Республіки являється тлумаченням норм угоди між Урядом України та Урядом Азербайджанської Республіки про співробітництво в митних справах, підписаної 24 березня 1997 року. В ньому визначається порядок надання запитів щодо інформації про товари, які оподатковуються оподаткуванням високим митом, значних

заниження митної вартості, а також обмін списками товарів, відносно яких, застосовуються заборони й обмеження імпорту або експорту [5].

Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії про адміністративну взаємодопомогу між митними службами. Учасники, через свої Митні Адміністрації надають один одному взаємну допомогу: з метою забезпечення належного виконання митного законодавства; запобігання, розслідування та припинення порушень митного законодавства [3].

Протокол між Державною митною службою України та Національним митним агентством Республіки Болгарія про реалізацію Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Болгарія щодо співробітництва у митних справах визначає заходи з координації митного контролю та обмін інформацією здійснюються Сторонами в межах їх компетенції та можливостей і відповідно до чинного законодавства держав [6].

Підсумовуючи слід зазначити, що встановлення сутності норм м'якого права, а саме такого його різновиду як політичні домовленості є досить складним питанням, вирішення якого потребує детального теоретичного вивчення та законодавчої деталізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Статут Співдружності Незалежних Держав СНД: Статут, Міжнародний документ від 22.01.1993. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_033/card6#Public
2. Рішення про Основи митних законодавств держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав: Рішення, Міжнародний документ від 10.02.1995. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_509
3. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполученого Королівства Великої Британії: Меморандум, Міжнародний документ від 16.01.1998 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 58. – Ст. 207.
4. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України схвалена Європейською Радою 11 грудня 1999 року: Стратегія, Декларація, Міжнародний документ від 11.12.1999 р. – [Електронний ресурс]: – http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_492.
5. Меморандум про порядок надання взаємодопомоги між Державною митною службою України і Державною митною службою Азербайджан: Меморандум, Міжнародний документ від 30.07.1999 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 55. – Ст. 135.
6. Протокол між Державною митною службою України та Національним митним агентством Республіки Болгарія: Протокол, Список, Міжнародний документ від 04.09.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 8. – Ст. 787.
7. Рішення про Положення про Раду керівників митних служб держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав: Рішення, Положення, Міжнародний документ від 30.05.2002 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>
8. Рішення про Концепцію подальшого розвитку Співдружності Незалежних Держав і План основних заходів: Рішення, Концепція, План від 05.10.2007 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997e82>
9. План дій «Україна – Європейський Союз»: План, Міжнародний документ від 12.02.2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693/card6#Public
10. Спільна заява Саміту Східного партнерства: Заява, Міжнародний документ від 07.05.2009 р. –

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994>

11. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію: Порядок, Нота, Міжнародний документ від 20.11.2009 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/94990>

12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством, Євратом: Угода, Список, Міжнародний документ від 27.06.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 83.

13. Кашлач О. Нормы «мягкого» права: понятие и признаки / О. Кашлач // Международное право и международные отношения. – 2006. – № 2. – Ст. 26-32.

14. Костюченко Я.М. Правове регулювання співробітництва України і Європейського Союзу. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.11 – міжнародне право. – Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ, 2010. - [Електронний ресурс] – режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgjirbis_64.exe

15. Кунєва З.Ю. Міжнародні нормативно-правові акти як передумови та основи розвитку митної справи в Україні / З.Ю. Кунєва // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право. – 2013. – № 2. – Ст. 164-170.

16. Прокопенко В.В. Місце міжнародного митного права у системі міжнародного права / В.В. Прокопенко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 57. – Ст. 375-380.

17. Халафян Р.М. Концепція міжнародного «мягкого права» в міжнародно-правовій доктрині / Р.М. Халафян // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 2 (45). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2859:-l-r-&catid=109:2010-06-17-09-48-32

