

Environmental impact assessment, as a functional means for environmental protection mechanism, ensures the possibility of exercising rights of citizens to a favorable environment in the form of preventing negative impacts of economic activity on the environment. Assessment of the impact of the future activity object on the environment is established at the planning stage, it prevents the negative social, economic and other implications of implementation of the object of environmental examination, and it is important for business entity too.

Environmental examination is the guarantor of fulfillment of environmental and legal norms, regulations; it has a preventive nature, as it is carried out before the beginning of economic activity. The essence of the administrative responsibility for violation of the legislation on environmental examination is a set of administrative illegal acts encroaching on ecological safety in the field of environmental impact assessment. State enforcement of environmental requirements is realized through the application of administrative responsibility in the field of environmental impact assessment. Administrative responsibility in the field of environmental impact assessment has such functions as: stimulating; preventive; compensatory; punitive. It is advisable to make additions to the legislation on violations in the field of environmental examination listed in the law «On environmental impact assessment».

Key words: *administrative responsibility, environmental impact assessment, environmental offense, laws of administrative responsibility.*

Стаття надійшла 23 травня 2016 р.

УДК 342.951:351.82

**О. Л. Хитра,
І. Я. Хитра**

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ МИТНИХ ПРАВИЛ

На підставі аналізу законодавства ЄС у сфері профілактики правопорушень митних правил констатовано, що практика у вказаному напрямку здійснюється спорідненими органами різних держав шляхом обміну інформацією. Доведено, що повне законодавче забезпечення процедур митного оформлення уможливує запобігання порушенням митного законодавства. З огляду на це сформульовано поняття правового регулювання профілактики порушень митних правил за законодавством Європейської Співдружності як складової протидії правопорушенням і взаємодії з митними органами країн ЄС.

Ключові слова: *профілактика правопорушень, митні правила, законодавство Європейського Союзу, митні адміністрації, джерела митного законодавства.*

Постановка проблеми. Досвід Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері профілактики порушень митних правил становить для України особливу зацікавленість. Тому взаємодію з країнами ЄС потрібно будувати за певною формою безпосередньої, спільної та погодженої за метою, місцем і часом діяльності автономних, рівноправних митних органів України та ЄС, яка має бути спрямована на досягнення загального інтересу, що характеризується добровільністю, взаємним визнанням і довірою, взаємною відповідальністю і орієнтацією на профілактику порушень митних правил.

Стан дослідження. Вибору теми статті сприяли теоретичні праці знаних представників вітчизняної юридичної науки права, таких як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Р. А. Каложний, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, В. Т. Комзюк, О. І. Остапенко, Д. В. Приймаченко та ін.

Мета статті полягає у висвітленні проблемних аспектів профілактики порушень митних правил за законодавством ЄС, які становлять найбільший інтерес з погляду вирішення аналогічних проблем у нашій країні.

Виклад основних положень. Розкриваючи сутність адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері профілактики правопорушень митних правил, вважаємо, що основними документами, які регламентують співпрацю між Україною та ЄС у цій сфері, є План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки (далі – ЮСБ), затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС (18 червня 2007 р., м. Люксембург) [1] та План-графік його імплементації, затверджений Підкомітетом № 6 «Юстиція, свобода та безпека» Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС (м. Київ, 10 квітня 2008 р.).

План дій у сфері ЮСБ та План-графік його імплементації охоплюють співпрацю у 15 ключових напрямках, зокрема, це міграція, притулок, управління кордонами, візи, безпека документів, боротьба з організованою злочинністю та тероризмом, боротьба з відмиванням грошей, включаючи протидію фінансуванню тероризму, боротьба з торгівлею людьми, наркотиками, корупцією, правове співробітництво в адміністративних, цивільних та кримінальних справах тощо.

Таким чином, досліджуючи норми права Європейського законодавства (з фр. *acquis communautaire* – доробок співдружності), можна дійти висновку, що вони створені шляхом закріплення в певних джерелах і містять акти законодавства ЄС, прийняті в рамках Європейського Співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та митної діяльності.

На підставі правового аналізу нами доведено, що джерела митного законодавства ЄС у профілактиці порушень митних правил слід поділити на акти первинного і вторинного законодавства.

До джерел первинного права слід віднести статутні договори, що закріплюють поняття і принципи Митного союзу країн Співтовариства, зокрема:

1. Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі (Паризький договір 1951 р.) [2]

2. Договір про заснування Європейської комісії з атомної енергії (Євроатом 1957 р.) [3];

3. Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства (Римський договір 1957 р.) [4];

4. Єдиний європейський акт 1986 р. (внесення змін до Римського договору 1957 р.) [5];

5. Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір 1992 р.) [6];

6. Амстердамський договір (внесення змін до договору про створення ЄС, договорів, що засновували ЄЕС, та деяких пов'язаних актів, 1997 р.) [7];

7. Ніщський договір (внесення змін до Маастрихтського договору та Римського договору, 2001 р.) [8];

8. Лісабонська угода про внесення змін у Договір про Європейський союз та Договір заснування Європейського співтовариства (2007 р.) [9];

9. План імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 1186/2009 [10];

10. Угода між Україною і Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу Горизонт 2020 (ратифіковано Законом № 604-VIII від 15.07.2015 р.) [11].

У своїй сукупності ці нормативні документи крізь призму митного права створюють засадничі умови для профілактики порушень митних правил.

Зазначені акти мають вищу юридичну силу над актами вторинного законодавства.

Акти вторинного права у сфері митного регулювання містять основні правові форми у вигляді регламентів, директив, рішень. Їхня дія обов'язкова для застосування на всій митній території ЄС.

Основними джерелами вторинного права з митних питань є:

1. Митний кодекс Європейського Співтовариства від 12.10.1992 р. [12];

2. Регламент Комісії ЄЕС № 2454/93 від 02.07.1993 р., який закріплює механізм реалізації норм Регламенту Ради ЄЕС № 2913/92 про затвердження Митного кодексу Співтовариства [13];

3. Єдиний Митний тариф Європейського Співтовариства 1969 р. [14];

4. Регламент Ради ЄЕС № 918/83 від 28.03.1983 р., що встановлює систему звільнень від обкладення митом у Співтоваристві [15];

5. Рішення Суду ЄС;

6. Міжнародно-правові акти у сфері митної справи ЄС.

Частиною вторинного законодавства є правові акти стосовно митної справи, що їх приймає митна адміністрація країн ЄС.

Зважаючи на те, що основою Європейського Економічного Співтовариства є саме Митний союз, Співтовариство постало перед нагальною потребою уніфікації норм митних законодавств держав-членів.

Митний союз (Customs Union) – важливий складник спільного ринку. Його створення було першочерговим завданням після підписання Римського договору, завершилось 1968 року і передбачало такі найголовніші заходи:

- скасування всіх митних зборів та обмежень між країнами-членами;

- запровадження єдиного зовнішнього тарифу для товарів третіх країн, однакового для всієї Європейської Спільноти (прибуток від його стягнення став одним із джерел формування її власних ресурсів);

- спільна торговельна політика як зовнішній аспект Митного союзу (на міжнародному рівні Спільнота виражає спільну позицію всіх держав-членів).

Спільні процедури та правила було зібрано у єдиний адміністративний документ (Single Administrative Document), який замінив усі попередні нормативні акти. Відколи 1993 р. офіційно почав діяти спільний ринок, усі традиційні перевірки на внутрішніх кордонах було скасовано разом із митними формальностями. Отже, митні служби країн-членів втратили функції стягування акцизного збору, ПДВ та накопичення статистичної інформації.

Митний кодекс ЄС узагальнив положення митного законодавства, які містилися у значній кількості регламентів та директив Співтовариства. Кодекс охоплює загальні правила та процедури, що забезпечують застосування тарифних й інших заходів, запроваджених на рівні Співтовариства у зв'язку з торгівлею товарами між ним і третіми країнами. Також Митний кодекс ЄС регулює заходи спільної сільськогосподарської та торговельної політики.

Прийняття Митного кодексу створило єдину правову базу митної справи в ЄС, яка є обов'язковою для застосування на всій митній

території Співтовариства, і зафіксувало межі правоздатності ЄС у сфері митної справи. Крім загальних принципів митної політики Співтовариства, Митний кодекс ЄС містить низку специфічних призначень у сфері профілактики порушень митних правил, таких як: митні зобов'язання, єдиний адміністративний документ, митні економічні процедури, правила адміністративного співробітництва і контролю щодо фінансових питань, єдині митні правила переміщення товарів і т. д.

У результаті дослідження було встановлено, що окремим видом джерел європейського митного права є численні рішення Суду ЄС у галузі митного регулювання. Судові рішення, окрім правозастосовної функції, відіграють важливу роль у тлумаченні та деталізації договорів і актів ЄС, оскільки усувають прогалини у них.

Додамо до цього, що судові рішення мають і профілактичний характер щодо інших можливих у майбутньому співвідносних випадків, будучи таким чином засобом загальної профілактики. Ця роль є дуже важливою, оскільки юридичні рішення Суду мають такий самий зміст, що і нормативні правові акти, хоча їхня дія є різною. Доцільно стверджувати, що неможливо вивчити деякі частини митного права ЄС, не приділяючи уваги рішенням ЄС.

Зазвичай це право виявляється тільки в судовій практиці під час вирішення спорів, коли треба усунути прогалини міжнародних договорів у сфері митного регулювання. Публікація рішення Європейського Суду є одним зі способів профілактики порушень митних правил. З огляду на це вважаємо, що з метою оцінки інституційного забезпечення захисту персональних даних в Україні, для вдосконалення такої практики при укладанні Угоди між Україною та ЄС актуальним є здійснення співпраці з Євроюстом.

За сучасних інтеграційних умов все більше розширюються міжнародні взаємовідносини на рівні як держави, так і окремих її представництв і відомств. Ця тенденція не оминула й митні органи України. Митна співпраця відіграє важливу роль і в профілактиці, і у протидії правопорушенням. Така діяльність митних органів на світовому рівні побудована на їх безпосередній взаємодії (це інформаційний обмін, правова допомога), що і закріплено в основних міжнародних документах, які регламентують цю діяльність.

Такими документами, зокрема, є Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. [16] (Найробська Конвенція) та Міжнародна конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. (Йоганнесбурзька Конвенція) [17].

Важливим документом, який врегулює профілактику адміністративно-правових порушень митних правил за законодавством ЄС, є згадана вище Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин.

Завдяки аналізу її змісту можна дійти висновку, що основною метою її учасників є забезпечення безпеки міжнародної системи постачання товарів шляхом профілактики, розслідування та припинення митних правопорушень. Тобто, знову ж таки, профілактика порушень у митній сфері є пріоритетним завданням країн, що уклали цю Конвенцію або ж приєдналися до неї пізніше.

Ст. 2 Йоганнесбурзької Конвенції встановлює, що співпраця, здійснювана в рамках цієї Конвенції договірною стороною, повинна відповідати її законодавчим й адміністративним нормам і здійснюватись у межах компетенції митної адміністрації договірної сторони та її наявних ресурсів. У цьому контексті недоліком вітчизняної системи правоохоронних органів є відсутність у ДМС України права на ведення оперативно-розшукової діяльності, що не дозволяє отримувати оперативно важливу інформацію від відповідних органів сусідніх держав.

П. 2 ст. 3 Міжнародної конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин зазначає, що прохання про надання допомоги надсилаються в такому вигляді:

- письмовому;
- електронному;
- усному (за виняткових обставин).

Водночас митна адміністрація ЄС може вимагати надання письмового підтвердження електронної або усної форми прохання.

Ст. 5 встановлює, що митні адміністрації, на прохання чи за власною ініціативою, обмінюються інформацією з метою недопущення, розслідування й припинення митних правопорушень та для забезпечення міжнародної системи постачання товарів. Ця інформація може містити відомості про таке:

- а) нові методи запровадження митного законодавства, що виявилися ефективними;
- б) нові тенденції, засоби та способи вчинення митних правопорушень;
- в) товари, які є предметом митного правопорушення, а також засоби транспортування та способи зберігання цих товарів;
- г) осіб, котрі вчинили митне правопорушення або підозрюються в його вчиненні;
- г) будь-які інші дані, що можуть допомогти митним адміністраціям аналізувати ризики у здійсненні контролю та його спрощенні.

Протокол про надання адміністративними органами взаємної допомоги у вирішенні митних питань (доповнення до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами) розглядає питання забезпечення конфіденційності при обміні інформацією. Зокрема, ст. 10 «Зобов'язання зберігати конфіденційність» встановлює, що будь-яка інформація, надана у будь-якій формі, за цим Протоколом, має конфіденційний характер.

На неї поширюється зобов'язання зберігати державну таємницю, і вона користується захистом, що надається такій інформації, згідно з відповідним законодавством сторони, котра її отримала, і відповідними положеннями, які застосовуються до установ Співтовариства [18].

Розділ V Конвенції передбачає і спеціальні заходи взаємодії:

- нагляд (ст. 11);
- контрольована поставка (ст. 12);
- залучення експертів і свідків (ст. 15);
- перебування посадових осіб на території іншої сторони (ст. 16);
- спільні групи контролю та розслідування (ст. 23) та інші.

Розглянувши перелічені положення Міжнародної конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин, доходимо висновку, що профілактика порушень митних правил здійснюється спорідненими органами різних держав шляхом обміну інформацією щодо:

- а) ефективних методів діяльності митних органів;
- б) нових тенденцій, засобів та способів учинення митних правопорушень;
- в) порушників митного законодавства, в т.ч. потенційних;
- г) товарів, які є предметом правопорушення, засобів транспортування та зберігання цих товарів;
- г) односторонньої передачі такої інформації;
- д) здійснення на прохання іншої сторони нагляду за можливими порушниками з метою недопущення вчинення ними адміністративного проступку або злочину.

Варто зазначити, що приєднання до міжнародних конвенцій – це один із обов'язкових критеріїв членства в ЄС. Слід також наголосити, що практично всі заходи, передбачені вищезгаданими нормативними документами, так чи інакше спрямовані на спрощення митних процедур. Саме повне законодавче забезпечення, прозорість і простота процедур митного оформлення та контролю здатні запобігати пору-

шенням митного законодавства, отож бути одним зі способів профілактики відповідних адміністративних проступків.

Адаптація митного законодавства має створити правову базу для майбутнього членства України в Митному союзі Європи. Адже повна відповідність національної правової митної системи законодавству ЄС, як уже було зазначено, є обов'язковою умовою для вступу до Європейського Союзу будь-якої країни-кандидата. Для вітчизняного митного законодавства це є найважливішим загальнонаціональним завданням у процесі здійснення правової реформи в Україні, успішне виконання якого можливе лише на засадах співпраці та взаємодії законодавчої й виконавчої гілок влади під час підготовки й прийняття різного рівня нормативно-правових актів.

Висновки. Вивчення й аналіз євроінтеграційної практики дають підстави стверджувати, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС є процесом зближення й поступового приведення вітчизняного митного законодавства у відповідність із законодавством ЄС. Це дасть змогу:

- 1) підвищити ефективність національної митної політики у сфері забезпечення невідкладного реагування на зовнішні загрози;
- 2) протидіяти можливим негативним наслідкам таких загроз;
- 3) забезпечити економічні інтереси держави;
- 4) максимально використати в національній системі регулювання міжнародні правила і вимоги.

З огляду на це можна сформулювати поняття правового регулювання профілактики порушень митних правил за законодавством ЄС як виду соціального регулювання, котре здійснюється шляхом видання нормативно-правових актів уповноваженими на те митними адміністраціями країн ЄС та забезпечення їх взаємодії з населенням і митними органами інших країн Європейської Співдружності з метою захисту об'єктів правового регулювання від протиправних посягань.

1. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18 червня 2007 р., м. Люксембург [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/document/226050661/PD_USB.doc

2. Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі від 1951 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_026.

3. Договір про заснування Європейської комісії з атомної енергії від 1957 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>

4. Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства від 1957 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU57010D.html.

5. Европейский союз. Прошлое, настоящее, будущее. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. – М.: Право, 1994. – 276 с.
6. Договір про Європейський Союз від 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_029.
7. Амстердамський договір від 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.dovidka.com.ua/a.html>.
8. Ніццький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів від 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_261.
9. Лісабонська угода від 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Лісабонська_угода.
10. План імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 1186/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/Acer/Downloads/Reg_1186_2009%20Dir_2007_74.pdf.
11. Угода між Україною і Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу Горизонт 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_018.
12. Регламент Ради ЄЕС №2913/92 від 12.10.1992 р., що засновує Митний кодекс співтовариства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/big/text/857/pg1.htm>.
13. Регламент Комісії ЄЕС № 2454/93 від 02.07.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R2454:en:HTML>.
14. Єдиний Митний тариф Європейського Співтовариства від 1969 р. Інформація щодо внесення змін у законодавство України з питань «Податкового законодавства ЄС» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ndifp.asta.edu.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=69.
15. Council Regulation (EEC) No 918/83 of 28 March 1983 setting up a Community system of reliefs from customs duty // Official Journal. – L 105. – 1983. – P. 37.
16. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_926.
17. Міжнародна конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=976_011.
18. Протокол про надання адміністративними органами взаємної допомоги у вирішенні митних питань до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Ратифіковано Законом від 10.11.1994 р. № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

Хитра О. Л., Хитра И. Я. Адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС в сфере профилактики правонарушений таможенных правил

На основании анализа законодательства ЕС в сфере профилактики правонарушений таможенных правил констатировано, что практика в указанном направлении осуществляется органами различных государств путем обмена информацией. Доказано, что законодательное обеспечение процедур таможенного оформления дает возможность предотвратить нарушения таможенного законодательства. Сформулировано понятие правового регулирования профилактики нарушений таможенных правил по законодательству ЕС как составляющей противодействия правонарушениям и взаимодействия с таможенными органами стран ЕС.

Ключевые слова: профилактика правонарушений, таможенные правила, законодательство Европейского Союза, таможенные администрации, источники таможенного законодательства.

Khytra O. L., Khytra I. Ja. The adaptation of the Ukrainian legislation to the European Union legislation in the field of the prevention of customs rules violations

The experience of the European Union (EU) in the field of the prevention of customs rules violations has a special interest for us. Therefore, the interaction of Ukraine with EU countries in this sphere should be based on the direct, combined and coordinated (with the purpose, place and time) activity of autonomous, equal customs bodies of Ukraine and the EU, which will be aimed at achieving the common interest. Related authorities of various States through the exchange of information carry out the preventive practice. The full legislature, as well as the transparency and simplicity of the procedures of customs clearance and control will prevent violations of customs legislation. The legal regulation of the prevention of the customs rules violations under the legislation of the European Community is a component of offences counteraction as well as ways of interaction with the population and with customs authorities in other countries of the European Union.

Study and analysis of European practices give grounds to make a logical conclusion that the adaptation of the Ukrainian legislation to the legislation of the EU is a process of rapprochement and gradual enforcement of the Ukrainian customs legislation in conformity with the legislation of the EU.

The concept of the legal regulation of the prevention of the customs rules violations under the laws of the EU as a kind of social regulation is formulated. It is carried out through the issue of normative and legal acts by authorized customs administrations of the EU countries and providing their interaction with both the population and the Customs authorities of EU countries in order to protect objects of legal regulation from the illegal encroachments. The interaction of Ukraine with EU countries in the prevention of customs rules violations should be aimed at achieving the common interest, which is characterized by free will, mutual recognition and trust, mutual responsibility and focus on the prevention of the customs rules violations.

Key words: prevention of offences, customs regulations, legislation of the European Union, customs administration, sources of customs legislation.

Стаття надійшла 24 червня 2016 р.