

УДК 341.17

Я.М. Кістанова, канд. юрид. наук, викладач
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА В СФЕРІ БОРОТЬБИ З МИТНИМИ ПРАВОПОРУШЕННЯМИ В ЄС

В статті розглянуті основні джерела митного права ЄС, на основі яких здійснюється правове регулювання співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС та надано рекомендації щодо вдосконалення правових основ регулювання зазначеної сфери митних правовідносин.

Ключові слова: міжнародне митне співробітництво, боротьба з митними правопорушеннями, джерела митного права, право ЄС.

Постановка проблеми. Питання європейської інтеграції для нашої країни набули додаткової актуальності після підписання в 2014 р. Угоди про асоціацію Україна – ЄС, яка вимагає удосконалити адаптацію законодавства України до європейських норм і стандартів, в тому разі і в сфері міжнародного митного співробітництва.

Важливим напрямком міжнародного митного співробітництва виступає боротьба з митними правопорушеннями, що потребує особливих засобів, заходів та прийомів, які виходять за рамки національної юрисдикції [1, с. 3]. В даному аспекті корисним представляється досвід ЄС. Напрацювання та практика ЄС, розвинута нормативно-правова база, створені в ЄС механізми та форми співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями представляють на сьогодні досить просунутий рівень взаємодії на регіональному рівні і можуть слугувати моделлю для країн, які прагнуть вступити в ЄС, в тому разі і для України. У зв'язку з чим виникає необхідність аналізу джерел права ЄС в сфері в боротьби з митними правопорушеннями, що дозволить виявити проблемні питання та спрогнозувати основні напрямки розвитку такого співробітництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема міжнародного митного співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями знайшла своє місце у розробках таких вчених як: К. Борисов, О. Вальчук, С. Вінник, В. Гомонай, Є. Додін, Г. Друзенко, О. Зеркаль, В. Ілясов, В. Калугін, Т. Качка, С. Ківалов, А. Козирін, Б. Кормич, Т. Корнева, Левік, М. Люкс, З. Макаруха, П. Пашко, С. Перепьолкін, К. Сандровський та ін. Зазначені автори зробили суттєвий внесок у наукову розробку досліджуваного питання. Проте треба відмітити, що здебільшого в науковій літературі увага приділяється питанням міжнародної співпраці з питань боротьби з митними правопорушеннями на основі норм, розроблених ВМО, тоді як аналізу правового регулювання подібних відносин в ЄС, приділяється набагато менше уваги.

Метою написання статті є висвітлення особливостей і проблем правового регулювання співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС та надання рекомендацій щодо подальшого удосконалення співробітництва в зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Правовою основою співробітництва у сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС є, перш за все, «первинне» право ЄС, джерелами якого виступають статутні договори, що закріплюють поняття і принципи митного союзу країн ЄС. Важливість відокремлення актів «первинного» права зводиться до того, що вони володіють вищою юридичною силою по відношенню до всіх інших норм ЄС.

До основних фундаментальних актів «первинного» права ЄС, що містять норми митного права, відносять Договір про функціонування ЄС (Римський договір 1957 р.) та Договір про Європейський Союз (Маахтриський договір 1992 р.). Відповідно до Римського договору 1957 р. було створено митний союз, який фактично став ключовим у формуванні

Європейського Союзу [2, с.5]. Окремі статті Римського договору стосуються питань митного співробітництва та боротьби з митними правопорушеннями (ст.135, ст.280).

Маахтриським Договором про Європейський Союз 1992 р. були створені три опори ЄС: Європейські співтовариства; Спільна зовнішня політика та політика в галузі безпеки; Загальна політика в області внутрішніх справ та правосуддя. До складових третьої опори Маахтриський договір вводить положення про митне співробітництво, співробітництво в боротьбі з незаконним обігом наркотиків та іншими формами міжнародних злочинів, в тому разі і в митній сфері [4].

Лісабонський договір 2007 р. вносить революційні зміни в зазначені статутні договори ЄС у формі ліквідації поділу Європейського Союзу на опори. У той же час Договір вводить поділ компетенції Союзу на:

- виключну компетенцію ЄС (компетенція – система конкретних повноважень ЄС, що систематизовані за сферами відання ЄС і ґрунтуються на засаді виключності нормативного правового регулювання з боку ЄС);
- роздільну компетенцію;
- компетенцію координаційну і доповнювальну.

Відповідно до зазначеної диференціації компетенції ЄС, проблематика митного співробітництва знайшла відображення серед сфер спільної компетенції ЄС (входить до роздільної компетенції), до якої були віднесені внутрішній ринок, а також сфера свободи, безпеки і справедливості. Треба відзначити, що регулювання співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями також належить до спільної компетенції ЄС та країн-учасниць. Питання, пов'язані зі встановленням заходів відповідальності та порядку залучення до відповідальності за порушення митних правил належать до компетенції держав-членів ЄС.

Положення розділу VI ДФЄС, що стосуються митної співпраці у боротьбі зі злочинністю, стали розділом IV Лісабонського договору. Дії Європейського Союзу у цій сфері будуть включати в себе прийняття законодавчих заходів, що стосуються збору, зберігання, обробки, аналізу і обміну відповідної інформації, допомоги в підготовці персоналу, а також співробітництво з обміну персоналом і обладнанням, здійснення судово-медичних досліджень, а також використання загальних методів розслідування у виявленні форм організованої злочинності.

Взагалі, можна констатувати, що питання митного співробітництва країн-членів ЄС отримали своє відображення у всіх трьох запропонованих Лісабонським договором компетенціях ЄС.

До актів «вторинного» права ЄС відносяться акти, що видаються інститутами Союзу, а також всі інші акти, які приймаються на основі статутних договорів. Акти «вторинного» права ЄС у сфері митного співробітництва мають основні правові форми у вигляді регламентів, директив, рішень. Їхня дія обов'язкова для застосування на всій території ЄС.

До найважливіших актів «вторинного» права ЄС відносять Регламент Ради ЄС № 2913/92 від 12.10.1992 р., який ввів в дію Митний кодекс Співтовариства, який виконав важливу роль у консолідації актів вторинного права ЄС у митній сфері [5].

В 2008 р. Рішенням Європейського Парламенту та Ради ЄС № 450/2008 від 23.04.2008 р. було затверджено оновлений Митний кодекс ЄС [6]. В зазначеній редакції МКЄС вперше на рівні Союзу було встановлено правило про відповідальність за порушення митних правил, а також санкції до правопорушників. Для забезпечення однорідного застосування Митного кодексу ЄС 2008 р. було прийнято Регламент Комісії про його імплементацію, або, як його ще називають, Імплементаційний кодекс. Основна цінність Імплементаційного кодексу полягає у тому, що із його прийняттям зникла необхідність у внутрішньонаціональних митних кодексах держав-учасниць Митного Союзу.

09 жовтня 2013 року було прийнято Митний кодекс Союзу, який замінює МКЄС, крім частини положень, імплементація яких була відкладена до 1 січня 2016 року.

Серед правових основ регулювання співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями важливе значення займають міжнародні договори з митних питань, адже їх положення впроваджуються в законодавство та практику ЄС.

Універсальним міжнародним договором в митній сфері є Конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (Конвенція Кіото) 1973 р., яку разом з її численними Додатками можна без перебільшення вважати своєрідним кодексом поведінки держав у їхніх митних відносинах один з одним [7].

Згідно Конвенції Кіото кожна з договірних сторін приймає на себе зобов'язання сприяти спрощенню і гармонізації митних процедур і з цією метою дотримуватися положень Міжнародної Конвенції та стандартних правил з перехідним терміном і правил, які рекомендуються в додатках Конвенції. Однак ніщо не перешкоджає Договірній Стороні надавати більш сприятливі умови, ніж це в них передбачено, і кожної з Договірних Сторін рекомендується по можливості ширше надавати такі сприятливі умови.

Конвенція Кіото складається з основного тексту і додатків до неї – Генеральним додатком та Спеціальних додатків. Генеральний додаток містить базові принципи і підходи до митного регулювання, його положення застосовуються до всіх інститутів митної справи. У Генеральному додатку сформульовані принципи митного контролю, митного оформлення, сплати митних платежів та інших важливих складових митного регулювання. Ухвалення Генерального додатка до Конвенції є обов'язковим для країни, що приєднується. Спеціальні додатки присвячені окремим режимам. Так, Спеціальний Додаток Н присвячений визначенню стандартних правил в сфері митних правопорушень.

Безпосередній розвиток співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями між митними адміністраціями країн-членів ЄС відбувається з урахуванням чинних для них положень міжнародного договору багатостороннього характеру – Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства 1977 р. (Конвенція Найробі) [8].

Конвенція Найробі спрямована на розвиток співробітництва між митними адміністраціями в напрямі протидії порушенням митного законодавства. Вона складається з основного тексту та 11 Додатків, кожен з яких вважається окремою Конвенцією. Приєднуючись до Конвенції Найробі, обов'язковим є прийняття хоча б одного з її Додатків.

Конвенція Найробі в повній мірі регламентує питання, що розглянуті в ряді рекомендацій Ради ВМО та міжнародних угод про взаємну адміністративну допомогу щодо боротьби із порушеннями митних правил. Конвенція та 11 додатків відповідає потребам країн щодо форм багатостороннього співробітництва. У той же час, вона залишає достатньо можливостей для регулювання на рівні регіональних або двосторонніх угод.

Значення згаданих вище міжнародних Конвенцій для міжнародного співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями є безспірним. Але треба зазначити, що кожен з цих міжнародних догорів має свою сферу регулювання: Конвенція Найробі акцентує свою увагу на необхідності пошуку спільного розуміння поняття «контрабанда» та основних шляхів протидії цьому явищу; Конвенція Кіото – відзначала необхідність боротьби з усім масивом митних правопорушень, тому головним чином в неї зверталася увага на протидію митним правопорушенням, які не підлягають кримінальній юрисдикції [1, с. 7].

Важливим документом, який врегульовує співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями виступає Міжнародна Конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. (Йоганнесбурзька Конвенція) [9]. Відповідно до неї, правоохоронні органи держав-учасниць Конвенції зобов'язані надавати допомогу в запобіганні, розслідуванні та припиненні митних правопорушень. З цією метою держава зобов'язана встановити в межах національної системи контактні пункти, відповідальні за співпрацю. Запит про допомогу подається власне за їх посередництвом. Така співпраця не може суперечити іншим міжнародним зобов'язанням окремих держав.

До окремої категорії актів «вторинного» права ЄС відносять конвенції між держава-членами. Так, наприклад, в межах ЄС діє Конвенція про взаємну допомогу та співробіт-

ництво між митними адміністраціями 1997 р., яка скерована безпосередньо на боротьбу із митними правопорушеннями. У Конвенції зазначається, що порушення митного законодавства є серйозною загрозою для економічних, соціальних, а також фінансових інтересів держав та законних інтересів торгівлі, та найбільш ефективною протидією порушенням митного законодавства може бути лише за умови співробітництва між митними адміністраціями. Митні адміністрації надають одна одній взаємну допомогу з метою відвернення, розслідування та припинення порушень митного законодавства.

Конвенція встановлює досить детальну регламентацію надання сторонами адміністративної допомоги з метою превенції та припинення порушень митних правил, а окрім того дозволяє сторонам зберігати певну автономність, наприклад, при виборі відповідальних за таку співпрацю національних органів. Крім того, національні митні органи, виконуючи прийняті державою зобов'язання, повинні дотримуватися в першу чергу положень національного митного права.

Як зазначає С. Ю. Кашкін, в даний час практика укладання додаткових конвенцій між державами-членами в основному зійшла нанівець, а підписані раніше конвенції (що вступили, або так і не вступили в силу) поступово замінюються нормативними актами інституції ЄС [11, с. 151].

Висновки. В світлі вищезазначеного можна зробити наступні висновки.

Правовими основами співробітництва у сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС є «первинне право» ЄС, джерелами якого виступають статутні договори, що закріплюють поняття і принципи митного союзу країн Європейського Союзу і акти «вторинного права» в сфері боротьби з митними правопорушеннями, що мають основні правові форми у вигляді регламентів, директив, рішень. Їхня дія обов'язкова для застосування на всій митній території ЄС, а їх кількість в ЄС говорить про важливість цієї суспільно та економічно обумовленої сфери регулювання відповідних правовідносин.

Джерела митного права ЄС стосовно митного регулювання як в цілому, так і стосовно співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями, в останні роки зазнали суттєвих змін. Так, із набуттям чинності Лісабонським Договором 2007 р. значно змінилась структура актів «первинного» права ЄС. Процеси оновлення торкнулись і «вторинного» права ЄС, прикладом чого може слугувати прийняття 9 жовтня 2013 р. модернізованої редакції Митного кодексу Союзу.

Чільне місце серед джерел митного права ЄС займають міжнародні договори з питань боротьби з митними правопорушеннями. Положення, передбачені такими універсальними міжнародно-правовими документами як Міжнародна Конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур 1973 р., Міжнародна Конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства 1977 р., Міжнародна Конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. впроваджуються в законодавство та практику ЄС в сфері боротьби з митними правопорушеннями та виступають правовою основою регулювання зазначеної сфери митних правовідносин.

Спеціалізованим правовим актом у сфері боротьби із митними правопорушеннями в ЄС можна назвати Конвенцію про взаємну допомогу та співробітництво між митними адміністраціями 1997 р., яка скерована безпосередньо на боротьбу із митними правопорушеннями і діє в межах ЄС.

Таким чином, можна констатувати, що Європейський Союз виступає одним з провідних інтеграційних об'єднань регіонального характеру, яке здійснює формування та систематизацію нормативно-правової бази, що регулює співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями; приймає активну участь в процесі міжнародної правотворчості з зазначених питань; розвиває нові форми та види співробітництва між митними адміністраціями держав.

Попри позитивний досвід ЄС щодо розробки та систематизації нормативно-правової бази регулювання співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями, в цьо-

му напрямку існують і деякі недоліки. Так, потребують удосконалення норми, які регулюють сферу управління ризиками та безпекою поставок, права інтелектуальної власності; існують проблеми, пов'язані з різними методами боротьби з порушеннями митного законодавства, а також в сфері обміну інформацією з третіми країнами.

З урахуванням вищевикладеного, треба наголосити на необхідності подальшого дослідження питань співробітництва в сфері боротьби з митними правопорушеннями між країнами-членами ЄС, ЄС та третіми країнами, а також між ЄС та нашою державою, що сприятиме вдосконаленню адаптації митного законодавства України до митного законодавства ЄС.

Список літератури

1. Додін Є.В. Міжнародне співробітництво у боротьбі з контрабандою та митними правопорушеннями / Є.В. Додін // Митна справа. – 2011. – № 5 (77). – С. 3-26.
2. Жамкочьян С. С. Единое таможенное законодательство Европы: от Римского договора к модернизированному Таможенному кодексу / С. С. Жамкочьян // Митна справа (Митний комплект): Митні правила. – 2010. – № 4. – С. 3–12.
3. Договір про функціонування ЄС // Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01): хрестоматія / упоряд. Бабін Б. В. – Одеса : Фенікс, 2012. – С. 291.
4. Наку А. А. Таможенное право ЕС: Учеб. пособие [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economics.kiev.ua/index.php?id=741&view=article#>.
5. Регламент Совета (ЕЭС) № 2913/92, учреждающий Таможенный кодекс сообщества [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU92680.html
6. Регламент (ЕС) № 450/2008 Европейского Парламента и Совета ЕС от 23 апреля 2008 года о принятии Таможенного Кодекса Сообщества (Обновленный Таможенный Кодекс). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.worldbiz.ru/base/20988.php>
7. Міжнародна Конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18.05.1973 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU73025.html
8. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU77016.html
9. Міжнародна Конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU03399.html
10. Конвенція про взаємну допомогу та співробітництво між митними адміністраціями 1997 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU03399.html
11. Право Европейского Союза в вопросах и ответах: учеб. пособие / С. Ю. Кашкин [и др.]; отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М. : Изд-во Проспект, 2005. – 304 с.

Стаття надійшла 21.09.2015 р.

Я. Н. Кистанова, канд. юрид. наук, преподаватель
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ТАМОЖЕННЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ЕС

Резюме

Правовой основой сотрудничества в сфере борьбы с таможенными правонарушениями являются источники таможенного права ЕС, которые включают в себя: акты «первичного» и «вторичного» права ЕС.

Несмотря на позитивный опыт ЕС в сфере разработки и систематизации нормативно-правовой базы регулирования сотрудничества в сфере борьбы с таможенными правонарушениями, в этой области имеются некоторые недостатки, требующие дальнейших научных исследований представителями науки административного и таможенного права Украины.

Ключевые слова: международное таможенное сотрудничество, борьба с таможенными правонарушениями, источники таможенного права, право ЕС.



Ya. N. Kistanova, Candidate of Juridical Sciences, Lecturer
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

LEGAL REGULATION OF COLLABORATION WITHIN THE CONTROL UNDER CUSTOMS INFRINGEMENTS

Summary

The legal basis of collaboration within the control under customs infringements are the sources of the customs law of the EU which include: acts of primary and secondary EU law and international agreements aimed at fighting with customs infringements. Despite the positive experience of the EU in the development and systematization of legislative and regulatory framework of collaboration under customs infringements, there are some drawbacks that need further researches by scientific representatives of administrative and customs law of Ukraine.

Key words: International customs collaboration, the fight against customs infringements, sources of customs law, EU law