

О. М. Шуміло, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового забезпечення
господарської діяльності навчально-наукового
інституту права та масових комунікацій Харківського
національного університету внутрішніх справ

ЩОДО СПРИЯННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ПІД ЧАС ПЕРЕМІЩЕННЯ ТОВАРІВ ТА ПРИРОДНИХ ОБ'ЄКТІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН

Проведено аналіз наданих митним органам окремих правомочностей щодо сприяння захисту охорони довкілля під час переміщення природних об'єктів та товарів через митний кордон, розглянуто еколого-правові дефініції. Внесено пропозиції з удосконалення чинного митного законодавства.

Осуществлен анализ правомочностей таможенных органов в сфере охраны окружающей среды при перемещении объектов и товаров через таможенную границу, рассмотрены эколого-правовые дефиниции. Внесены предложения по усовершенствованию действующего таможенного законодательства.

The analysis of given to the customs office certain powers to favour the environment protection during the transmission of goods and natural objects through the customs border has been done. The propositions on improving the applicable customs legislations have been put forward.

© О. М. Шуміло, 2012

Ключові слова. Митний кордон, екологія, довкілля, природні об'єкти, Чорнобильська катастрофа.

Вступ. Питання охорони навколишнього природного середовища набувають особливого значення у зв'язку з погіршенням стану довкілля не тільки в Україні, але й у світі. Тому необхідною умовою сьогодення є комплексний міжгалузевий підхід щодо правових засобів охорони природи. Нелегальна торгівля дикими тваринами за прибутковістю вийшла на друге місце у світі після торгівлі наркотиками, випередивши продаж зброї. Щорічний світовий обіг торгівлі дикими тваринами та рослинами становить близько 6 млрд дол. США. Більша частка цього товарообігу нелегальна. За оцінками експертів, прибуток від здійснення незаконного продажу диких видів флори і фауни – 500–1000 %.

Україна нині є членом Світової організації торгівлі, і цей факт потребує формування новітнього митного законодавства, яке, у свою чергу, має через відповідну систему державних органів прямо або опосередковано забезпечувати захист і правову охорону у сфері довкілля.

Постановка проблеми. Мета дослідження – проведення аналізу наданих митним органам окремих правомочностей у сфері щодо сприяння захисту та правовій охороні навколишнього природного середовища під час як імпорту, так і експорту товарів і природних об'єктів, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення митного законодавства у галузі охорони довкілля.

Об'єкт дослідження – сфера суспільних відносин, що виникають, розвиваються та припиняються у сфері діяльності митних органів щодо сприяння захисту та правовій охороні навколишнього природного середовища під час переміщення товарів і природних об'єктів через митний кордон.

Предмет дослідження – законодавство України, міжнародні нормативно-правові акти та судова практика щодо реалізації норм екологічного та митного права під час переміщення через митний кордон товарів і природних об'єктів, які впливають на стан екологічного правопорядку.

Результати дослідження. На рівні монографічних досліджень питанням боротьби митних органів з контрабандою об'єктів фауни та флори, що впливають на стан довкілля, присвячено праці С. М. Ляпустина, однак дослідження виконувалися у Російській Федерації. В Україні цією тематикою опікується В. Є. Борейко, але його дослідження мають еколого-етичну спрямованість.

Митний контроль за переміщенням товарів та природних об'єктів, що впливають на стан дотримання екологічного правопорядку, є першим реальним бар'єром запобіганню їх незаконного надходження чи несанкціонованого вивезення з нашої країни. Важливо забезпечити належний методичний супровід такого контролю з огляду на те, що митне законодавство динамічно розвивається.

Характерна риса сучасних екологічних правовідносин – інтенсивне використання природних ресурсів. У деяких випадках воно стає хижацьким і протиправним. Трапляються непоодинокі незаконні спроби вивезення природних об'єктів з нашої країни, ввезення на її територію небезпечних відходів. Таким порушенням під час переміщення товарів та природних об'єктів через митний кордон має протистояти, в першу чергу, потужна законодавча база.

Митний контроль являє собою сукупність заходів, що здійснюються митними органами в межах своїх повноважень для забезпечення дотримання норм Митного кодексу України (далі – МК України) [1], законів та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку.

У зв'язку з прийняттям нового МК вважаємо за необхідне проаналізувати його зміст щодо дотримання екологічного правопорядку. У наведеному визначенні основних термінів і понять у п. 13) ч. 1 ст. 4 МК України розкривається поняття заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Ці заходи не пов'язані із застосуванням мита до товарів, що переміщуються через митний кордон України, і являють собою встановлені відповідно до закону заборони та/або обмеження, спрямовані на захист внутрішнього ринку, громадського порядку та безпеки, суспільної моралі, на охорону здоров'я та життя людей і тварин, охорону навколишнього природного середовища, захист прав споживачів товарів, що ввозяться в Україну, а також на охорону національної культурної та історичної спадщини. Таким чином, держава охороняє навколишнє природне середовище, встановлюючи на законодавчому рівні заборони та/або обмеження щодо переміщення певних товарів через державний кордон.

Відповідно до п. 42 ч. 1 зазначеної статті під час переміщення через кордон митними органами проводиться попередній документальний контроль. Це – контрольні заходи, які полягають у перевірці документів і відомостей, необхідних для здійснення державних санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю, та здійснюються митними органами в пунктах пропуску через державний кордон України щодо товарів, у тому числі продуктів і сировини тваринного походження.

Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” [2], ч. 1 ст. 20 передбачається, що до компетенції спеціально вповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів і його органів на місцях належить здійснення екологічного та радіологічного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України. У пунктах пропуску через державний кордон України екологічний контроль окремих товарів, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту), здійснюється митними органами у формі попереднього документального контролю.

Перелік цих товарів та порядок здійснення попереднього документального контролю затверджено відповідною постановою КМ України [3]. Для виконання попереднього документального контролю товарів перевізник або експедитор чи уповноважена особа подає посадовій особі митного органу документи, необхідні для здійснення відповідного виду державного контролю. Зокрема для проведення екологічного контролю товарів слід надати:

– висновок (оригінал або його копія, засвідчена нотаріально чи суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності, якому видано такий документ) Мінприроди про те, що відходи, включені до Зеленого переліку відходів, не підпадають під чинність п. 6–33 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням [4];

– свідоцтво (оригінал документа) про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів (під час ввезення на митну територію України, транзиту митною територією України небезпечних вантажів згідно із Законом України “Про перевезення небезпечних вантажів” [5]);

– свідоцтво (оригінал документа) про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (під час увезення на митну територію України або транзиту небезпечних вантажів згідно із Законом України “Про перевезення небезпечних вантажів” [5]);

– сертифікат якості хімічної продукції (оригінал або його копія, засвідчена нотаріально чи виробником) (під час увезення на митну територію України).

Факт здійснення попереднього документального контролю засвідчується шляхом проставлення посадовою особою митного органу на товаросупровідних (товаротransпортних) документах на товар відміток у формі відбитків штампа та особистої номерної печатки. Інформація про проведення попереднього документального контролю заноситься до Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби.

У другому розділі МК України визначається країна походження товару. Так, відповідно до ч. 1 ст. 38 товарами, повністю виробленими у цій країні, вважаються:

- 1) корисні копалини, добуті з надр цієї країни, в її територіальних водах або на її морському дні;
- 2) продукція рослинного походження, вирощена або зібрана в цій країні;
- 3) живі тварини, що народилися та вирощені в цій країні;
- 4) продукція, одержана від живих тварин у цій країні;
- 5) продукція, одержана в результаті мисливського або рибальського промислу в цій країні;
- 6) продукція морського рибальського промислу та інша продукція морського промислу, одержана судном цієї країни або судном, що орендоване (зафрахтоване) цією країною;
- 7) продукція, одержана на борту переробного судна цієї країни виключно з продукції, зазначеної у п. 6 цієї статті;
- 8) продукція, одержана з морського дна або з морських надр за межами територіальних вод цієї країни, за умови, що ця країна має виключне право на розробку цього морського дна або цих морських надр;
- 9) брухт і відходи, одержані в результаті виробничих або інших операцій з переробки в цій країні, а також вироби, що були у вжитку, зібрані в цій країні та придатні лише для переробки на сировину (утилізації);
- 10) електроенергія, вироблена в цій країні;
- 11) товари, вироблені в цій країні виключно з продукції, зазначеної у пп. 1–10 цієї статті.

Таким чином, аналізуючи цю статтю, можна дійти висновку, що МК України оперує такими екологічними дефініціями: корисні копалини; продукція рослинного походження; живі тварини; мисливство та рибальство; морське дно або морські надра. Зазначені терміни не знайшли сталого використання у тексті МК, адже ст. 44, яка визначає порядок підтвердження країни походження товару, у п. 6 ч. 4 вказує на таке: через митний кордон України переміщуються зразки флори, фауни, ґрунтів, каміння тощо для наукових досліджень, відібрані на об'єктах України, які розташовані в полярних регіонах або на островах у нейтральних водах Світового океану, що знаходяться у сфері наукових інтересів України.

Відповідно у цих двох статтях використовуються різні терміни, які мають вказувати на тотожні природні об'єкти, а саме: тварин і рослини, флору і фауну.

Цю неузгодженість із термінами до нового МК України було привнесено з екологічного законодавства. Так, законодавець, визначаючи термін “довкілля”, тобто оточення, у якому функціонує об'єкт (повітря, вода, земля, флора, фауна тощо), пробував застосовувати терміни “флора” та “фауна”. Це визначення деякий час діяло в першій редакції наказу МНС “Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів” [6].

Застосовуючи норми митного та природоохоронного законодавства, слід чітко розмежовувати поняття природні ресурси або об'єкти, виділені чи закріплені законодавчо, й ті, що не мають відповідного нормативного закріплення та розкриття їх змісту. Так, чинне природоохоронне законодавство оперує юридичними поняттями “рослинний” і “тваринний світ”. У свою чергу, в національному та міжнародному природоохоронному законодавстві також уживаються терміни: флора (лат. flores) – квіти, давньоримська богиня весни, молодості і квітів. У переносному значенні флора – рослинність, фауна (лат. fauna) – богиня лісів та полів, покровителька тварин у давньоримській міфології. У деяких випадках до флори і фауни належать конкретні види, що підлягають особливій охороні [7], або ставляться вимоги щодо захисту рослин і тварин, серед яких збереження корисної флори і фауни [8].

У Законі України “Про захист тварин від жорстокого поводження” [9] розрізняють терміни “тварини” та “дикі тварини”. Уживання терміна тварини в такому значенні означає, що тварини – біологічні об'єкти, які належать до фауни: сільськогосподарські, домашні, дикі, у тому числі домашня й дика птиця, хутрові, лабораторні, зоопаркові, циркові. До диких тварин належать тварини, природним середовищем існування яких є дика природа, в тому числі ті, які перебувають у неволі чи напіввільних умовах. Тобто до фауни належать і сільськогосподарські, і домашні тварини.

Верховний Суд України, кваліфікуючи тяжкі наслідки за ч. 3 ст. 204 КК України, пропонує розуміти під іншими тяжкими наслідками знищення чи пошкодження майна, тварин, флори, фауни, повітря, ґрунту, вод, чим заподіяно шкоду у великих чи особливо великих розмірах [10]. Правознавці використовують доктринальні визначення, які дають природознавці, їм слід розуміти під фауною: 1) еволюційно-історично сформовану сукупність усіх видів тварин, що живуть чи жили у геологічному минулому на цій території (акваторії); 2) список видів тварин, що мешкали на даній території (акваторії – для водних тварин) [11, 548]. Під флорою слід розуміти: 1) еволюційно-історично сформовану сукупність видів рослин, що знаходяться, чи тих, що знаходились у геологічному минулому на певній території суспільства; 2) список видів рослин, що знаходяться на даній території (акваторії). Автор цих визначень наголошує, що не потрібно змішувати терміни та поняття “флора”, “рослинність”, “рослини” [11, 550].

Регламентуючи у ст. 122 МК України умови поміщення товарів у митний режим митного складу, законодавець передбачає, що в митний режим митного складу можуть поміщатися будь-які товари, за винятком живих тварин. Подібна вимога міститься й у ст. 141 МК України щодо заборони поміщення у митний режим безмитної торгівлі живих тварин. У разі переміщення через митний кордон України живих тварин митний контроль таких товарів здійснюється першочергово, що прямо передбачено ст. 360 МК України.

Відповідно до ч. 1 ст. 375 МК України домашні тварини, що ввозяться громадянами на митну територію України, підлягають письмовому декларуванню та застосуванню до них заходів контролю, визначених законом. Згідно з ч. 5 ст. 379 МК України дозволяється тимчасове ввезення на митну територію України домашніх тварин у кількості не більше 3 ссавців, 6 птахів, 20 акваріумних риб без застосування до них заходів гарантування, передбачених кодексом, та з поданням митним органам документів, які видаються державними органами для здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються громадянами через митний кордон України. Однак у разі порушення цих правил і вилучення в особи надлишкових тварин їх утримання не регламентовано МК України. Нагальним є розроблення Правил реалізації конфіскованих на митниці тварин. Таким чином, у кодексі слід передбачити механізми утримання чи реалізації конфіскованих тварин із урахуванням вимог Закону України “Про захист тварин від жорстокого поводження” [9].

У ст. 127 МК України передбачаються операції з товарами, що зберігаються на митному складі. З дозволу митного органу та за умов надання фінансової гарантії товари, поміщені у митний режим митного складу, можуть тимчасово з наступним поверненням вивозитися з митного складу на строк, обумовлений метою такого вивезення, але не більше ніж 45 днів. Не підлягають тимчасовому випуску з наступним поверненням товари, що використовуватимуться для виробництва, упаковки, експлуатації природних ресурсів, будівництва, ремонту чи обслуговування, виконання земляних або інших подібних робіт. Таким чином держава контролює використання природних ресурсів.

Приймаючи МК України, законодавець урахував конституційну вимогу ст. 16 Основного Закону [12] щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу, що є обов'язком держави. Тому відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 282 МК України від оподаткування митом звільняються на період виконання робіт щодо підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації та перетворення об'єкта “Укриття” на екологічно безпечну систему товари (сировина, матеріали, устаткування та обладнання), що надходять в Україну в рамках міжнародної технічної допомоги, яка надається на безоплатній та безповоротній основі для подальшої експлуатації, підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації, перетворення об'єкта “Укриття” на екологічно безпечну систему та забезпечення соціального захисту персоналу Чорнобильської АЕС.

Митний контроль регламентується розділом XI МК України. У ст. 319 передбачається взаємодія митних органів з державними, що здійснюють контроль під час переміщення товарів через митний кордон України. Так, товари, що переміщуються через митний кордон України, крім митного контролю, можуть підлягати державному санітарно-епідеміологічному, ветеринарно-санітарному, фітосанітарному, екологічному та радіологічному контролю. У пунктах пропуску через державний кордон України зазначені види державного контролю (крім радіологічного) здійснюються митними органами у формі попереднього документального контролю на підставі інформації, отриманої від державних органів, уповноважених на здійснення цих видів контролю, з використанням засобів інформаційних технологій. Митні органи взаємодіють з державними органами, уповноваженими на виконання зазначених видів контролю, координують роботу з їх здійснення у пунктах пропуску через державний кордон і в зонах митного контролю на митній території України у визначеному законодавством порядку.

Митні органи відповідно до ст. 339 МК України здійснюють огляд та перегляд ручної поклажі, багажу. Огляд та перегляд ручної поклажі, багажу за відсутності громадянина чи уповноваженої ним особи здійснюються, якщо є підстави вважати, що несупроводжуваний багаж містить товари, які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей, тварин та рослин, а також довкілля.

Відповідно до Постанови КМ України “Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон” [13] Мінприроди України забезпечує виконання екологічного контролю одночасно (у разі потреби) з радіологічним контролем у пунктах пропуску через державний кордон (крім випадків здійснення екологічного контролю посадовими особами митних органів у формі попереднього документального контролю): транспортних засобів (крім легкових автомобілів), у тому числі літаків, суден, військових кораблів; вантажів, які містять промислову сировину, відходи виробництва, хімічні сполуки, токсичні хімічні, радіоактивні та інші небезпечні для навколишнього природного середовища і здоров'я людей речовини, засоби захисту рослин, стимулятори їх росту, добрива; всіх видів риб, диких тварин і рослин, зоологічних, ботанічних, мінералогічних колекцій, мисливських трофеїв.

Мінприроди України було розроблено відповідне положення “Про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць” [14]. Положення розроблено з метою встановлення загальних вимог здійснення екологічного контролю:

- транспортних засобів, у тому числі автомобілів, літаків, суден, військових кораблів, паромів та інших плавучих засобів;
- вантажів, що містять промислову сировину, відходи виробництва, хімічні сполуки, токсичні хімічні, радіоактивні та інші небезпечні для навколишнього природного середовища і здоров'я людей речовини;
- засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, добрив;
- усіх видів диких тварин, водних живих ресурсів і рослин, зоологічних, ботанічних, мінералогічних колекцій, мисливських трофеїв.

КМ України щорічно затверджує переліки товарів, експорт та імпорт яких підлягає квотуванню і ліцензуванню. До цього списку постійно включаються визначені Монреальським протоколом озоноруйнуючі речовини та переліки продукції, яка може містити озоноруйнуючі речовини і експорт та імпорт якої підлягає ліцензуванню [15]. Таке закріплення є підставою здійснення контролюючої діяльності митними органами, органами екологічного контролю.

Окремі екологічні вимоги ставляться до транспортних засобів, що перетинають державний кордон. З 1 січня 2006 р. пропуск на митну територію України з метою вільного обігу та першу реєстрацію в Україні ввезених транспортних засобів, нових і таких, що були в користуванні, або виготовлених в Україні, здійснюють за умови їх відповідності екологічним нормам не нижче рівня “СВРО-2”, крім вантажних автомобілів та автомобілів спеціального призначення, для яких таке правило почало діяти з 1 січня 2007 р. Крім того, всі транспортні засоби та вантажі проходять екологічний контроль у пунктах перетину Державного кордону України [16].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що в МК України немає єдиної правової позиції щодо визначення дефініцій деяких природних об'єктів. У ньому чітко не розмежовано поняття флори та фауни і тваринного та рослинного світу, що призводить до певної неузгодженості між екологічним та митним законодавством.

Проаналізувавши еколого-правові дефініції, наведені в МК України, можна констатувати відсутність диференціації поняття тварини як природного об'єкта та товарно-матеріальної цінності.

Пропонується на відомчому рівні передбачити розроблення Правил реалізації конфіскованих на митниці тварин.

Одним зі способів підвищення ефективності боротьби з контрабандою тварин має стати взаємодія та чіткіша координація роботи митних органів, Мінприроди України, прикордонників та підрозділів МВС, активізація їх співпраці з громадськими природоохоронними організаціями, пов'язаної з протидією контрабанді об'єктів тваринного та рослинного світу, відстеження тенденцій розвитку цього явища.

Література

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. за № 4495-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32 (04.05.2012). – Ст. 1175.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. за № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41 (08.10.91). – Ст. 546.
3. Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України : Постанова КМ України від 05.10.2011 р. за № 1030 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 78 (17.10.2011). – Ст. 2882.
4. Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів : Постанова КМ України від 13.07.2000 р. за № 1120 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 29 (04.08.2000). – Ст. 1217.
5. Про перевезення небезпечних вантажів : Закон України від 06.04.2000 р. за № 1644-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28 (14.07.2000). – Ст. 222.
6. Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 18.12.2000 р. за № 338 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 4 (09.02.2001). – Ст. 164.
7. Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі від 19.09.1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_032.
8. Про захист рослин : Закон України від 14.10.1998 р. за № 180-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 50–51. – Ст. 310.
9. Про захист тварин від жорстокого поводження : Закон України від 21.02.2006 р. за № 3447-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 27 (07.07.2006). – Ст. 230.
10. Про практику застосування судами законодавства про відповідальність за окремі злочини у сфері господарської діяльності : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25.04.2003 р. за № 3 // Вісник Верховного Суду України. – 2003. – 05–06. – № 3.
11. Реймерс Н. Ф. Природопользование: словарь-справочник / Реймерс Н. Ф. – М. : Мысль, 1990. – 639 с.
12. Конституція України від 28.06.1996 р. за № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23.07.96). – Ст. 141.
13. Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон : Постанова КМ України від 20.03.1995 р. за № 198 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 6. – Ст. 143.
14. Про затвердження Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць : наказ Мінекобезпеки від 08.09.1999 р. за № 204 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 47 (10.12.99). – Ст. 2320.
15. Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2012 рік : Постанова КМ України від 26.12.2011 р. за № 1360 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 101(06.01.2012). – Ст. 3716.
16. Питання пропуску через державний кордон автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними : Постанова КМ України від 24.12.2003 р. за № 1989 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52 (09.01.2004) (Ч. 1). – Ст. 2778.