

УДК 342.9:339.543

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.26>

ПРОТИДІЯ МИТНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У МІЖНАРОДНОМУ ТА УКРАЇНСЬКОМУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМУ ПОЛІ

Герчаківська О.Я.,

аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Західноукраїнського національного університету,
<https://orcid.org/0000-0001-6648-662X>

Герчаківська О.Я. Протидія митним правопорушенням у міжнародному та українському нормативно-правовому полі.

В статті проаналізовано міжнародне законодавство у сфері протидії митним правопорушенням. Приділено увагу розгляду діяльності міжнародних інституцій, які сформували пласт нормативно-правового забезпечення митної сфери, зокрема Світової організації торгівлі, Всесвітньої митної організації. Визначено особливості митних девіацій в контексті Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства. З'ясовано, що відповідно до норм Йоганнесбурзької конвенції використовуються спеціальні заходи взаємодії та протидії митним правопорушенням: нагляд, контрольована поставка, залучення експертів і свідків, спільні групи контролю та розслідування та інші. Проаналізовано нормативно-правові аспекти стимулювання суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності не порушувати митні правила через надання статусу авторизованих економічних операторів. Досліджено правову основу механізму протидії митним правопорушенням в ЄС, зокрема в контексті первинного й вторинного законодавства. Встановлено, що гармонізація міжнародного митного законодавства та України здійснюється у двох основних векторах: відповідно до базових норм міжнародного права та відповідно до регламентів і стандартів регулювання ЄС.

Ключові слова: митні правопорушення, Всесвітня митна організація, заходи протидії, корупція, митні органи, гармонізація.

Gerchakivska O.Y. Counteraction to customs offenses in the international and Ukrainian regulatory framework.

The article analyzes international legislation in the field of counteraction to customs offenses. Attention is paid to the consideration of the activities of international institutions that have formed a layer of regulatory and legal support for the customs sphere, in particular, the World Trade

Organization, the World Customs Organization. The peculiarities of customs deviances in the context of the International Convention on Mutual Administrative Assistance in the Treatment, Investigation and Termination of Violations of Customs Legislation have been determined. It was clarified that in accordance with the norms of the Johannesburg Convention, special measures of interaction and counteraction to customs offenses are used: supervision, controlled delivery, involvement of experts and witnesses, joint control and investigation teams and others. The normative and legal aspects of stimulation of subjects of foreign economic activity not to violate customs rules through granting the status of authorized economic operators are analyzed. The legal basis for the work of the mechanism for combating customs offenses in the EU, in particular in the context of primary and secondary EU legislation, is investigated. It is established that the harmonization of international customs legislation and Ukraine is carried out in two main vectors: in accordance with the basic norms of international law and in accordance with the regulations and standards of regulation of the EU.

Key words: customs offenses, World Customs Organization, countermeasures, corruption, customs authorities, harmonization.

Митні правопорушення є одними із найпоширеніших та найнебезпечніших девіацій у сфері суспільного життя. Незаконне переміщення через митний кордон держави товарів, транспортних засобів, наркотичних засобів, зброї, боєприпасів, вибухових речовин, культурних та історичних цінностей традиційно перебуває в центрі уваги як кримінальних угруповань, так і пересічних громадян як один із способів швидкого збагачення. Актуалізація протидії митним злочинам пов'язана із загальним глобальним трендом відкриття кордонів та повної лібералізації торговельних відносин між державами. Без сумніву, що на динаміку митної злочинності та індексів світової економіки в світі негативно

вплине російсько-українська війна. Так, «використовуючи глобальну модель економічного моделювання, Секретаріат Світової організації торгівлі прогнозує, що криза може знизити зростання світового ВВП на 0,7%-1,3%, в результаті чого зростання складе десь між 3,1% і 3,7% на 2022 рік. Модель також передбачає, що зростання світової торгівлі в цьому році може бути скорочено майже вдвічі з 4,7%, прогнозованих СОТ в жовтні минулого року, до діапазону 2,4% і 3%» [1].

Для України проблематика протидії митним правопорушенням перебуває в площині напрацювання ефективних механізмів митного контролю, використання новітніх технічних та спеціальних засобів пошуку та ідентифікації предметів контрабанди, застосування мотиваційних механізмів для митних служб в частині мінімізації корупційних ризиків. Такі завдання можна втілити через імплементацію в національне правове поле стандартів та регламентів, які впродовж десятиліть відпрацьовувались та впроваджувались на рівні міжнародних конвенцій, декларацій, директив, регламентів, стандартів тощо.

Теоретико-правові контури дослідження митних девіацій, запобігання та протидії митним правопорушенням містяться у працях В. Авер'янова, М. Аракелян, Ю. Бисаги, К. Борисова, В. Бурлакова, Т. Гавриша, Г. Дейвис, О. Джужі, А. Долгової, Л. Ентін, А. Зелінського, В. Емінова, А. Капустін, В. Кудрявцева, Н. Кузнецової, А. Крисоватого, О. Литвинова, В. Лунєєва, А. Наку, М. Палінчак, П. Пашка, Д. Приймаченка та ін. Водночас динамічність розвитку міжнародного та українського нормативно-правового поля в сфері митних правовідносин потребують осучаснення наукового пізнання, дослідження гармонізації європейських та вітчизняних підходів протидії митній злочинності.

Метою статті є вивчення правових домінант щодо протидії митним правопорушенням в світовій та українській практиці. Для досягнення поставленої мети виникла необхідність у дослідженні наступних питань: 1) розглянути генезис ухвалення міжнародних правових документів у сфері регулювання митних правовідносин та участь у них України; 2) проаналізувати наявність в міжнародних конвенціях та директивах складової, що стосується протидії митним правопорушенням; 3) окреслити вектори покращення вітчизняного нормативно-правового поля щодо боротьби з митним порушеннями.

Важливою компонентою міжнародного митного законодавства виступають митні угоди міждержавного характеру, які регламентують усталені стандарти та регламенти митної справи. До інституцій, які сформували пласт нормативно-правового забезпечення митної

сфери в глобальному вимірі відносять Світову організацію торгівлі (World Trade Organization) і Всесвітню митну організацію (World Customs Organization). Україна бере участь у таких міжнародних угодах, укладених на рівні зазначених організацій, серед яких варто проаналізувати наступні.

Конвенція про створення Ради Митного Співробітництва 1950 р. [2] (Україна підписала Конвенцію в 1992 р., ставши членом цієї організації), що визначила організаційні засади функціонування Ради Митного Співробітництва, а згодом Всесвітньої митної організації.

Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур [3] (Київська конвенція 1973 р.) (приєднання України відбулось у 2006 р.). Київська конвенція регламентувала, що національне законодавство визначає митні правопорушення та встановлює умови, за яких вони можуть розслідуватися, встановлюватися та, у разі необхідності, бути об'єктом адміністративного врегулювання. Національне законодавство визначає порядок дій митної служби після виявлення нею митного правопорушення та заходи, яких вона може вжити. Обставини вчинених митних правопорушень і вжитих заходів митною службою потрібно зазначати в адміністративних протоколах.

Багато підходів з протидії митним девіаціям Київської конвенції лягло в основу митного законодавства України, зокрема, у випадку виявлення під час митного оформлення правопорушення, що вважається незначним, декларанту чи уповноваженій особі повинна бути надана можливість адміністративного врегулювання цього правопорушення. Така особа має право на подачу скарги в орган, незалежний від митної служби.

Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства [4] (Найробська конвенція 1980 р.) (Україна бере участь із 2000 р. відповідно до Указу Президента України «Про приєднання України до Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства та додатків до неї» [5]). Ухвалення цього міжнародного документу відбулось в контексті визнання того, що порушення митного законодавства становлять загрозу економічним, соціальним, фіскальним інтересам держав та законним інтересам торгівлі. Разом з тим, протидія порушенням митного законодавства може бути ефективнішою за умови співробітництва між митними інституціями. Найробська конвенція визначила ряд дефініцій у сфері протидії митним правопорушенням (рис.1).

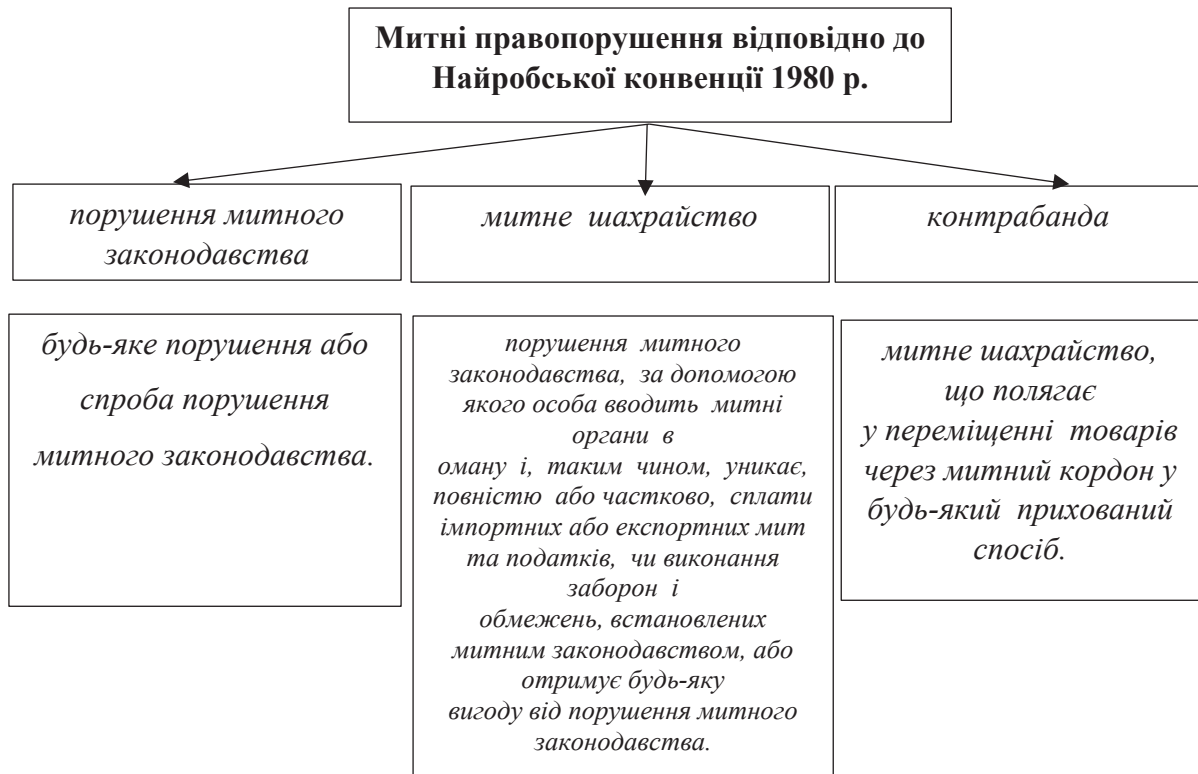


Рис. 1. Митні правопорушення та їх дефініції відповідно до Найробської конвенції [4]

Найбільш вдалим, на нашу думку, терміном, що характеризує девіантну поведінку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян при перетині митного кордону держави є митне шахрайство. Така дефініція вказує на спосіб вчинення митного правопорушення та наслідки його заподіяння. Крім цього, Найробська конвенція 1980 р. в Розділі II розшифровує «митне шахрайство, що не є контрабандою» та інші види шахрайства, включаючи підлог, фальсифікацію та підробку.

Щодо протидії митним правопорушенням учасники Конвенції мають повідомляти один одного про кожне застосування відомих, а також нових, незвичних та можливих методів вчинення контрабанди та інших видів шахрайства з метою виявлення сучасних тенденцій у цій галузі та відпрацювання заходів протидії. В додатках до Конвенції визначено особливості надання допомоги у боротьбі з контрабандою наркотиків та психотропних речовин та протидії контрабанді творів мистецтва, антикваріату та інших культурних цінностей. Таким чином, Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства стала одним із перших профільних нормативно-правових документів міжнародного характеру у сфері визначення митних правопорушень та їх протидії.

Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису та кодування товарів 1983 р. [6] (приєднання України відбулось у 2002 р.), яка регламентувала підходи до кодування товарів в

міжнародній торгівлі, номенклатури товарів та застосування в митному адмініструванні ставок мита.

Конвенція про тимчасове ввезення [7] (Стамбульська конвенція 1990 р.) (Україна - учасник з 2004 р.) спрямована на спрощення митних формальностей, які пов'язані з тимчасовим ввезенням. В статті 20 цієї Конвенції визначено особливості порушень та встановлення відповідальності за такі дії. Якщо неможливо визначити територію, на якій трапилося порушення, воно вважається скоєним на території договірної сторони, де воно було виявлено.

Ще одним документом, що регламентує співробітництво в сфері протидії митним правопорушенням є Міжнародна Конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. (Йоганнесбурзька Конвенція). Аналізуючи зміст Конвенції, відзначимо, що основною метою її учасників є забезпечення безпеки міжнародної системи постачання товарів, шляхом профілактики, розслідування та припинення митних правопорушень. Тобто протидія порушень у митній сфері є пріоритетним завданням країн, що уклали цю Конвенцію або ж приєдналися до неї пізніше. Так зокрема, стаття 2 Йоганнесбурзької Конвенції встановлює, що співпраця, здійснювана в рамках цієї Конвенції договірною стороною, повинна відповідати її законодавчим й адміністративним нормам, виконуватись у межах компетенції митної адміністрації договірної сторони та її наявних ресурсів, передбачає можливість здійс-

нення оперативних-розшукових заходів. У цьому контексті поділяємо застереження деяких вітчизняних науковців та практиків, які стверджують: «Недоліком вітчизняної системи правоохоронних органів є відсутність у митній службі України права на ведення оперативно-розшукової діяльності, що не дозволяє отримувати оперативно важливу інформацію від відповідних органів сусідніх держав» [8, с.18].

Стаття 5 Йоганнесбурзької Конвенції встановлює, що митні органи на прохання чи за власною ініціативою обмінюються інформацією з метою недопущення або розслідування, припинення митних правопорушень, а також для забезпечення міжнародної системи постачання товарів. Ця інформація може містити відомості про наступне: новітні підходи імплементації митного законодавства, що виявилися ефективними; сучасні тенденції, інструментарій та способи вчинення митних правопорушень; товари, що є предметом митного правопорушення, а також транспортні засоби та способи зберігання (приховування) цих товарів; осіб, які вчинили митне правопорушення (здійснили спробу) або підозрюються в його вчиненні тощо. Розділ V Йоганнесбурзької конвенції передбачає спеціальні заходи взаємодії та протидії митним правопорушенням: нагляд, контрольована поставка, залучення експертів і свідків, спільні групи контролю та розслідування та інші.

Рамкові стандарти безпеки і полегшення всесвітньої торгівлі [9], (прийняті за участю представників України та 166 держав-членів ВМО). Цей міжнародний документ, що ухвалений 23.06.2005 р. сформував нову парадигму безпеки міжнародної торгівлі та створив новітню архітектоніку взаємовідносин між митними інституціями в світі. Рамкові стандарти ВМО складаються з 4 основних елементів, які скеровані на запобігання та протидію митним правопорушенням: 1) гармонізація вимог щодо попереднього електронного декларування вантажних відправлень; 2) управління митними ризиками в контексті реалізації митної безпеки держав; 3) використання технічних та спеціальних засобів митного контролю (великоформатних рентгенапаратів та детекторів радіації) при догляді вантажів з високим рівнем ризику; 4) застосування системи пільг та преференцій для ефективних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які не притягувались до відповідальності за порушення митного законодавства.

В Україні така система митних пільг та преференцій знайшла відображення в запровадженні інституту автоматизованого економічного оператора (АЕО), що засвідчило наближення вітчизняного митного законодавства до європейських стандартів. Запровадження АЕО спрощує та полегшує міжнародну торгівлю, забезпечує участь

у формуванні безпечних ланцюгів постачання товарів, підвищує їх конкурентоспроможність як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках. АЕО – це особливий статус, який засвідчує високий ступінь довіри до суб'єкта господарювання та надає йому суттєві спрощення при здійсненні митних формальностей [10].

Упродовж останніх років Мінфіном, Держмитслужбою України за сприяння Програми ЄС з підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM) забезпечено підготовку та прийняття нормативно-правової бази в цій сфері, зокрема: Закону України від 02.10.2019 р. № 141-IX «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів» (набрав чинності 7 листопада 2019 р.) та Постанови Кабінету Міністрів України від 29.07.2020 р. №665 «Про деякі питання функціонування авторизованих економічних операторів». Однак через процедурні складнощі та жорсткі вимоги щодо отримання статусу, інститут АЕО не знайшов в Україні значного поширення.

Важливим аспектом протидії митним девіаціям, зокрема корупційним правопорушенням на митниці став Стандарт 10 Рамкових стандартів ВМО «Морально-етичні якості персоналу». У ньому визнається Арушська декларація як джерело формування антикорупційних систем митних органів світу. Саме базові принципи професійної етики та боротьби з корупцією у митній сфері регламентовано Декларацією про сумлінність митних службовців, відомої як Арушська декларація 1993 р. Арушська декларація складається з 10 основних принципів, що підлягають застосуванню національними митними органами під час розроблення національного законодавства щодо забезпечення боротьби з корупцією на митницях [11, с.70]. 2003 р. була прийнята нова редакція цієї Декларації, що включає в себе ряд ключових елементів, реалізація яких хоч і носить для національних митних служб рекомендаційний характер, але підкреслює важливість їх послідовного впровадження в практику митної служби. Положення Арушської декларації знайшли своє відображення в Дисциплінарному статуті митних органів України [12], однак після багаторічних інституційних трансформацій (ДМСУ – Міндоходів – ДФСУ – знову ДМСУ) повної імплементації вимог Декларації у внутрішньовідомчих документах митної служби не відбулось.

Вважаємо за необхідне проаналізувати і європейські підходи щодо протидії митним правопорушенням. Правовою основою роботи механізму співробітництва у сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС, є, перш за все, первинне законодавство ЄС, джерелами якого виступають статутні договори, що закріплюють поняття і принципи митного союзу країн ЄС. До

базових актів первинного законодавства ЄС, що містять норми митного права, відносять: Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі 1951 р.; Договір про заснування Європейської комісії з атомної енергії 1957 р.; Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства 1957 р.; Договір про Європейський Союз 1992 р.; Лісабонська угода про внесення змін у Договір про Європейський союз та Договір заснування Європейського співтовариства 2007 р.; Угода між Україною і Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу Горизонт 2020 (ратифіковано Законом № 604-VIII від 15.07.2015 р.) та інші [8, с.22].

До актів вторинного законодавства ЄС відносять акти, що видаються інститутами Союзу, а також всі інші акти, які приймаються на основі статутних договорів. Акти вторинного законодавства ЄС у сфері митного співробітництва мають такі основні правові форми: регламенти, директиви, рішення. Основним документом ЄС, який регламентує митно-тарифне регулювання, є Модернізований митний кодекс Європейського Союзу (Modernised Customs Code, MCC), який затверджено Регламентом від 23 квітня 2008 року № 450/2008, з 1 червня 2016 року у повному обсязі набув чинності Митний кодекс Європейського Союзу (Union Customs Code, UCC), затверджений Регламентом Європейського парламенту і Ради ЄС № 952/2013 [13].

Митний кодекс Союзу (UCC) є основним міжнародним документом, що забезпечує митні правила й процедури на митній території ЄС, що адаптовані до сучасних торгових реалій та новітніх комунікаційних інструментів. На сьогодні існує перехідний період для деяких його норм. Це пов'язано, в першу чергу, з тим, що існує необхідність розробки нових ІТ-систем або модернізації існуючих з метою повного виконання законодавчих вимог. Цей перехідний період в даний час триває і планується продовжити до 2025 року для певної кількості митних формальностей, що адмініструються електронними системами.

Вагоме місце в європейському митному праві посідають окремі, регламенти, директиви та стандарти. Так, зокрема 29 квітня 2021 року було прийнято Регламент (ЄС) 2021/785 Європейського парламенту та Ради «Про створення Програми боротьби з шахрайством Союзу» [14], який вимагає від ЄС та держав-членів протидіяти шахрайству та будь-якій іншій незаконній діяльності. Союз повинен підтримувати діяльність у цих сферах. Основними цілями програми є: запобігання шахрайству, корупції та будь-якій іншій незаконній діяльності, що зачіпає фінансові інтереси Союзу; підтримувати повідомлення про порушення, в тому числі шахрайство, щодо спільних управлінських фондів та фондів допо-

моги перед вступом до Союзу; забезпечити інструменти для обміну інформацією та підтримки операційної діяльності у сфері взаємної адміністративної допомоги в митних та сільськогосподарських питаннях.

Протидія шахрайству, в тому числі митним правопорушенням, буде здійснюватися через декілька оперативних заходів. До них відносять створення платформи інформаційних технологій. Бюджет на реалізацію цієї програми на період 2021-2027 рр. становить 181 207 млн євро [14]. Платформа включає в себе кілька модулів, в тому числі митну інформаційну систему, яка спрямована на допомогу державам-членам у запобіганні, розслідуванні та переслідуванні осіб, які порушують митне законодавство. Це відбуватиметься шляхом більш швидкого поширення інформації, ефективності процедур митного співробітництва та контролю митних служб, повноваження яких охоплюють митні операції.

Загалом міжнародний правовий механізм протидії порушенням митним правопорушенням містить наступні елементи: норми адміністративного права; адміністративно-правові відносини; адміністративно-правові методи; процедури реалізації норм адміністративного та митного права. Підтримуємо позицію, що адміністративно-правовий механізм протидії митним правопорушенням – це динамічна сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих у певній послідовності адміністративно-правових заходів та засобів, з допомогою яких девіантна поведінка суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян приводиться у відповідність з вимогами законодавства. Це цілий процес і сукупність операцій, спрямованих на організацію дії та впливу норм адміністративного права на волю і поведінку суб'єктів відносин з приводу запобігання правопорушенням, за допомогою якого виникають відповідні правовідносини [15, с.81].

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що проблематика протидії митним правопорушенням є складною, багаторівневою та актуальною незалежно від рівня економічного розвитку країни. Гармонізація міжнародного митного законодавства та України здійснюється у двох основних векторах: відповідно до базових норм міжнародного права та відповідно до регламентів і стандартів регулювання Європейського Союзу. Наразі перед юридичною спільнотою України постає пласт невідкладних завдань: методологічних, пов'язаних з переосмисленням сучасної специфіки розвитку митно-правових відносин у світі, науково-практичних, зумовлених перебудовою нормативно-правового поля України на європейські стандарти та появою нових схем здійснення митних девіацій, форс-мажорних, що викликані новими викликами та ризиками воєнного стану в нашій державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Нота Секретаріату СОТ розглядає вплив кризи в Україні на світову торгівлю та розвиток. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/devel_08apr22_e.htm (дата звернення: 04.04.2022).
2. Конвенція про створення Ради Митного Співробітництва. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_184#Text (дата звернення: 06.04.2022).
3. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643#Text (дата звернення: 03.04.2022).
4. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_926#Text (дата звернення: 03.04.2022).
5. 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). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/699/2000#Text> (дата звернення: 02.04.2022).
6. Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису та кодування товарів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_079#Text (дата звернення: 02.04.2022).
7. Конвенція про тимчасове ввезення. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_472#Text (дата звернення: 02.04.2022).
8. Хома В.О., Царенко В.І. Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням: монографія. Хмельницький: ФОП Мельник А.А., 2018. 194 с.
9. Рамкові стандарти безпеки і полегшення всесвітньої торгівлі ВМО. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976_003#Text (дата звернення: 07.04.2022).
10. Авторизовані економічні оператори. URL : https://mof.gov.ua/uk/authorized_economic_operators-470 (дата звернення: 07.04.2022).
11. Ільченко О.В., Денисенко С.І. Міжнародно-правові аспекти боротьби з корупцією в митних органах: досвід Сінгапуру. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. №5. С. 68–72.
12. Бережнюк І.Г. та ін. Митна енциклопедія. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. 472 с.
13. Union Customs Code. URL : https://ec.europa.eu/taxation_customs/customs-4/union-customs-code_en (дата звернення: 08.04.2022).
14. Регламент (ЄС) 2021/785 Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2021 року «Про створення Програми боротьби з шахрайством Союзу». URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0785&qid=1522853648735> (дата звернення: 10.04.2022).
15. Переверзева Г. Г. Удосконалення митно-тарифного регулювання в Україні. Вісн. КрНУ ім. М. Остроградського. 2016. Вип. 4 (75). С. 79–82.