

АДАПТАЦІЯ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Перепьолкін С.М.

кандидат юридичних наук, доцент
Академія митної служби України

Терміни "європейська інтеграція" та "адаптація законодавства" вже давно перестали бути чимось невідомим і незрозумілим як для представників української доктрини європейського та міжнародного права, так і для більшості пересічних громадян нашої держави. У національному законодавстві, на основі передбачених у ст. 51 Угоди про партнерство і співробітництво (далі – УПС) міжнародно-правових зобов'язань України [1], чітко визначено їх взаємозв'язок: "Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу" [2].

Це стосується і зближення чинного й майбутнього митного законодавства України, адаптація якого була запланована на період 2004–2007 рр., але не завершена й досі.

Дослідженню проблем адаптації митного законодавства України до вимог *acquis* ЄС у науковій літературі приділялося достатньо уваги. Проте майже всі пропозиції та рекомендації, що озвучувалися як у вітчизняних наукових колах [3; 4], так і на рівні офіційної діяльності органів державної влади України [5], вже втратили свою актуальність. Що ж до інших, то, можемо припустити, що в період з 2010–2013 рр. на них чекає те саме.

Враховуючи необхідність активізації наукових досліджень у сфері здійснення адаптації митного законодавства України в контексті європейської інтеграції, до цілей статті віднесено таке: визначити сучасний стан адаптації митного законодавства України до законодавства ЄС, розглянути окремі проблеми її здійснення та подати пропозиції щодо прискорення та підвищення ефективності цього процесу.

Офіційна поява терміна "адаптація законодавства" в змісті нормативно-правових актів України відбулася після набуття чинності положень УПС, тобто з 1 березня 1998 р. Так, в Указі Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98 зазначено: "Адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами і охоплює приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, ... , а також інші галузі, визначені Угодою про партнерство та співробітництво. Важливим чинником реформування право-

вої системи України слід вважати участь України у конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти" [6].

Як етапи правової адаптації було визначено: імплементація УПС, укладання галузевих угод, приведення чинного законодавства України у відповідність зі стандартами ЄС, створення механізму приведення проектів актів законодавства України у відповідність із нормами ЄС.

Тобто проведення адаптації законодавства України планувалося, з одного боку, з метою реформування національної правової системи в цілому відповідно до вимог європейських стандартів, у межах процесу правової адаптації України до положень сучасної європейської системи права (у широкому розумінні), а з іншого – коли мова йшла про приведення чинного законодавства України у відповідність зі стандартами ЄС, розглядалося лише в як один з етапів цього процесу (у вузькому розумінні).

Згодом адаптацію законодавства України було визначено як процес зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність із законодавством ЄС [7] та остаточно затверджено як планомірний процес, що включає декілька послідовних етапів (перший з яких планувався у 2004–2007 рр.), приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis* ЄС [2].

Незважаючи на те, що компетентні органи нашої держави тривалий час здійснювали роботу з адаптації митного законодавства, Україна й досі реалізує лише перший етап Загальнодержавної програми адаптації законодавства, який 14 січня 2009 р. продовжено на період до завершення дії УПС [8].

До того ж, характеризуючи сучасний стан адаптації митного законодавства України в контексті європейської інтеграції, слід зазначити, що в процесі генезису в праві України поняття "адаптація законодавства" відбулося звуження розуміння процесу проведення адаптації законодавства України від реформування її правової системи в цілому до вимог сучасної європейської системи права до одного з його етапів, тобто до приведення законодавства України у відповідність з *acquis* ЄС.

На нашу думку, відповідні положення законодавства України викладено таким чином, що вони суттєво звужують можливі напрями, зміст і завдання адаптації національного митного законодавства, оскільки правова система ЄС ґрунтується й функціонує на основі визнання примату міжнародного права, а така його галузь, як митне право, поки що не охоплює повністю правовідносин у сфері митного регулювання, діючи поряд з відповідними галузями національного права держав-членів. До того ж не всі держави Європейського регіону виявляють бажання увійти до складу ЄС.

У зв'язку із цим адаптацію митного законодавства України в контексті європейської інтеграції пропонується здійснювати у трьох взаємопов'язаних напрямках, а саме відповідно до: а) норм і стандартів міжнародного митного права; б) стандартів та практики митного регулювання ЄС; в) внутрішньо-державних норм і стандартів митного регулювання європейських держав.

До європейських держав автор за географічним критерієм відносить держави, розташовані на Європейському континенті, а також, враховуючи існуючий порядок регіональних структур міжнародних організацій, ті, що включені до складу Європейського регіону Всесвітньої митної організації (далі – ВМО).

Приведення національного митного законодавства кожної окремої держави у відповідність з нормами і стандартами міжнародного митного права завжди є предметом міжнародних договорів. На сьогодні головним міжнародним договором у цій галузі, безумовно, є Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. (далі – Конвенція Кіото).

Про необхідність проведення адаптації митного законодавства України до її положень, до речі, теж у контексті європейської інтеграції, неодноразово зазначалося в різноманітних національних нормативно-правових актах. Так, в Указі Президента України від 19 грудня 2007 р. № 1236/2007 закріплено, що Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів щодо адаптації національного законодавства до положень Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур [9].

На сучасному етапі Конвенція Кіото є чинною у двох редакціях: від 1973 р. і передбаченій Протоколом 1999 р.

Перша редакція Конвенції Кіото набула чинності з 25 вересня 1974 р. За структурою вона складається з преамбули, 19 статей основного тексту та 31 додатка. Перелік Договірних Сторін Конвенції Кіото станом на 30 червня 2002 р. нараховував 62 договірні сторони, завдяки цьому її часто називали ще кодексом поведінки держав у митних відносинах.

Проте із часом деякі положення Конвенції Кіото застаріли, до того ж п'ять її додатків

так і не набули чинності, що призвело до внесення пропозиції про необхідність розробки нової редакції. Тому під егідою Ради митного співробітництва за допомогою іншого міжнародного договору, а саме Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур від 26 червня 1999 р. (далі – Протокол), і було запроваджено нову редакцію Конвенції Кіото. Станом на жовтень 2010 р. перелік договірних сторін першої редакції складається з 10 держав-учасниць, а переглянутої – 71 держави-учасниці.

Змінений текст преамбули і статей Конвенції Кіото наводиться в додатку I до Протоколу. Додатки до Конвенції замінювалися Загальним додатком – як додаток II та Спеціальними додатками – як додаток III до Протоколу.

Відповідно до положень ст. 3 Протоколу, будь-яка Договірна Сторона Конвенції Кіото може висловити свою згоду на прийняття зобов'язань, що випливають із цього Протоколу, у тому числі додатків I та II до нього. Прийняття положень додатка III до Протоколу здійснюється на вибір держави.

Слід зазначити, що у вищезгаданому Указі Президента не зазначено, до якої саме редакції Конвенції Кіото слід проводити адаптацію законодавства України. Логічно припустити, що все ж таки до положень останньої, оскільки на підставі Закону України від 5 жовтня 2006 р. № 227-V, що набув чинності 12 листопада 2006 р., наша держава висловила бажання приєднатися до Протоколу та всіх його додатків [10]. Проте досі Конвенція Кіото (в оновленій редакції від 26 червня 1999 р.) не є чинною для України [11].

Цікавим є і той факт, що в Україні, в рамках приєднання до ЄС, розпочато адаптацію національного митного законодавства до всіх без винятку положень оновленої редакції Конвенції Кіото. У той час, коли власне саме Європейське Співтовариство проголосило про приєднання лише до Протоколу та його I й II Додатків, зазначивши про те, що питання щодо приєднання до Додатка III Протоколу буде вирішуватися пізніше [12].

Таким чином, виникає цілком логічне запитання щодо доцільності проведення адаптації митного законодавства України на цьому етапі її євроінтеграції до положень спеціальних додатків Конвенції Кіото, якщо вони безпосередньо не є частиною митного права *acquis* ЄС.

Тому з метою недопущення повторення аналогічних ситуацій у майбутньому органам державної влади України, що відповідають за проведення адаптації національного митного законодавства до стандартів митного регулювання ЄС, особливо це стосується Державної митної служби України, Міністерства юстиції України та Міністерства закордонних справ України, рекомендується проводити ретельніший моніторинг

процесів приєднання Європейським Союзом до положень багатосторонніх митних угод. І лише після цього планувати конкретні заходи з адаптації митного законодавства України до стандартів митного регулювання ЄС та термінів їх виконання.

Важливо також зазначити, що своєчасне ознайомлення з нововведеннями в праві ЄС і врахування особливостей їх форми та змісту під час планування конкретних заходів з проведення адаптації митного законодавства України чи перегляду вже існуючих планів повинно стати одним з головних завдань усіх органів державної влади України, що залучені до цього процесу.

Держави – члени ЄС постійно вдосконалюють *acquis* як у цілому, так і в окремих його частинах, у тому числі в галузі митного регулювання. Заходи, що стосуються оновлення *acquis* ЄС, умовно можна поділити на такі, що пов'язані із внесенням змін до актів її первинного та вторинного законодавства, і, як наслідок, до положень національних митних законодавств як держав – членів ЄС, а разом із ними і держав – учасниць Європейського економічного простору, так і держав – кандидатів на вступ.

Так, із набуттям чинності Лісабонським договором 2007 р. суттєвих змін зазнала вся структура актів первинного законодавства ЄС.

Для забезпечення ефективної та результативної роботи національних митних адміністрацій та їх реагування на будь-які вимоги, що виникають унаслідок змін митного середовища, як це робила б єдина адміністрація, 23 травня 2007 р. Рішенням Європейського Парламенту та Ради було затверджено програму дій для митниці у Співтоваристві (Митниця 2013) [13]. Виконання її положень заплановано на період з 1 січня 2008 р. до 31 грудня 2013 р. та повинно координуватися й організовуватися Комісією та державами-членами в межах спільної політики, розробленої Групою Митної Політики.

Суттєвих змін зазнали й цілком конкретні акти вторинного законодавства *acquis* ЄС в галузі митного регулювання, до положень яких, згідно зі ст. 51 УПС, органи державної влади України тривалий час адаптували національне митне законодавство. Так, 23 квітня 2008 р. Регламентом Європейського Парламенту та Ради ЄС № 450/2008 затверджено оновлений модернізований Митний кодекс Європейського співтовариства [14]. Цей регламент офіційно опублікований 4 червня 2008 р. Згідно зі ст. 188 модернізованого Митного кодексу, окремі його положення вже частково застосовуються на практиці з 24 червня 2008 р. та 24 червня 2009 р. Застосування інших його положень повинно розпочатися з 1 січня 2011 р. та 24 червня 2013 р.

Як за структурою, так і за змістом він суттєво відрізняється від попередньої його редакції [15]. Так, зберігши в структурі Ми-

тного кодексу ЄС 9 розділів, кількість статей у них було зменшено з 253 до 188. У змісті останніх, на відміну від попередньої редакції Митного кодексу ЄС 1992 р., значна увага приділяється співпраці між митними адміністраціями та уповноваженими економічними операторами, поданню електронних митних декларацій та обміну електронними даними між митними адміністраціями, при повному дотриманні положень щодо захисту та конфіденційності особистих даних тощо.

У зв'язку із набуттям чинності модернізованого Митного кодексу ЄС Комісією ЄС у формі Регламенту від 17 листопада 2008 р. також затверджено зміни до положень про його імплементацію [16]. Відповідні зміни відбуваються і в інших, суміжних з митним правом ЄС, галузях *acquis* ЄС.

У цілому на сучасному етапі оновлення митного права ЄС, яке повною мірою можна охарактеризувати як загальносистемне, вдосконалення не торкнулися, мабуть, лише практики Суду ЄС. Але і в цій частині *acquis* ЄС, з урахуванням змін, що відбуваються, дуже важко гарантувати її незмінний, сталий стан.

Отже, подальша робота з адаптації митного законодавства України в контексті європейської інтеграції обов'язково повинна проводитися з урахуванням вищезазначених змін у митному праві ЄС.

Інтеграція нашої держави до ЄС не виключає необхідності адаптації митного законодавства України до вимог національного законодавства як держав – членів ЄС, так і держав – учасниць Європейської асоціації вільної торгівлі, що є учасниками Європейського економічного простору.

Безумовно, слід продовжувати діяльність щодо взаємного узгодження митного законодавства України із законодавством інших європейських держав, які розвивають та вдосконалюють національне митне законодавство на основі як конвенцій Ради митного співробітництва та регіональних митних угод Комітету з внутрішнього транспорту Європейської економічної комісії ООН, так і угод, що укладаються в рамках окремих міждержавних об'єднань субрегіонального характеру, як це має місце в рамках СНД, ГУАМ, ЄврАзЕС тощо.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що подальше наукове дослідження проблем здійснення адаптації митного законодавства України в контексті європейської інтеграції є надзвичайно актуальною й перспективною сферою наукових досліджень в Україні.

Адаптацію митного законодавства України в контексті європейської інтеграції пропонується здійснювати у трьох взаємопов'язаних напрямках, а саме відповідно до: а) норм і стандартів міжнародного митного права; б) стандартів та практики митного регулювання ЄС; в) внутрішньодержавних норм і стандартів митного регулювання держав – членів Європейського регіону ВМО.

Результати проведеного в рамках цієї статті дослідження можуть позитивно вплинути на подальший розвиток процесу адаптації митного законодавства України до *acquis* ЄС, а також можуть бути використані при внесенні змін до нової редакції Митного кодексу України.

Література

1. Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами, їх державами-членами і Україною // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.
2. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
3. Клян Ф. Актуальні питання гармонізації українського митного законодавства із законодавством ЄС / Ф. Клян // Міжнар. приватне право. – 2007. – № 1. – С. 46–50.
4. Митне регулювання в ЄС та Україні: порівняльно-правове дослідження: наук.-практ. посіб. / [В. Мароха, Н. Олійник, О. Омельченко та ін.; за наук. ред. А.В. Мазура]. – К.: ТОВ Ніка-Принт, 2005. – 832 с.
5. Огляд стану адаптації законодавства України до *acquis* communautaire. – К.: Професіонал, 2007. – 544 с.
6. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.
7. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 р. № 1496 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 33. – Ст. 1735.
8. Про внесення змін до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 14.01.2009 р. № 852-VI // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 7. – Ст. 199.
9. Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва: Указ Президента України від 19.12.2007 р. № 1236/2007 // Офіц. вісн. Президента України. – 2007. – № 38. – Ст. 1054.
10. Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур: Закон України від 05.10.2006 р. № 227-V // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 43. – Ст. 2865.
11. Organisation mondiale des douanes [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Convention%20s/P0156F1.pdf>. – Situation des ratifications et adhesions au 30 juin 2008 // Convention internationale pour simplification et l'harmonisation des regimes douaniers (conclue a Kyoto le 18 mai 1973, amendee le 26 juin 1999).
12. Décision (CE) № 231/2003 du Conseil du 17 mars 2003 portant adhésion de la Communauté européenne au protocole d'amendement à la convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (convention de Kyoto) // Journal officiel de l'Union Européenne. – 2003. – № L 86. – P. 21.
13. Decision (CE) № 624/2007 du Parlement Européen et du Conseil, du 23 mai 2007, établissant un programme d'action pour la douane la Communauté (Douane 2013) // Journal officiel de l'Union Européenne. – 2007. – № L 154. – P. 25–31.
14. Règlement (CE) № 450/2008 du Parlement Européen et du Conseil, du 23 avril 2008, établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernise) // Journal officiel de l'Union Européenne. – 2008. – № L 145. – P. 1–64.
15. Règlement (CEE) № 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire // Journal officiel des Communautés Européennes. – 1992. – № L 302. – P. 1–50.
16. Règlement (CE) № 1192/2008 de la Commission, du 17 novembre 2008, modifiant le règlement (CEE) № 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) № 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire // Journal officiel de l'Union Européenne. – 2008. – № L 329. – P. 1–51.

Перепьолкін С.М. Адаптація митного законодавства України в контексті європейської інтеграції

Анотація. У статті досліджено сучасний стан та проблеми здійснення адаптації митного законодавства України в контексті європейської інтеграції до митного законодавства ЄС; подано пропозиції щодо прискорення та підвищення ефективності цього процесу.

Ключові слова: адаптація законодавства, європейська інтеграція, УПС, *acquis* ЄС, Всесвітня митна організація, митне право України, міжнародне митне право, Конвенція Кіото, модернізований Митний кодекс ЄС.

Перепелкин С.М. Адаптация таможенного законодательства Украины в контексте европейской интеграции

Аннотация. В статье исследовано современное состояние и проблемы осуществления адаптации таможенного законодательства Украины в контексте европейской интеграции к таможенному праву ЕС; представлены предложения по ускорению и повышению эффективности данного процесса.

Ключевые слова: адаптация законодательства, европейская интеграция, СПС, *acquis EC*, Всемирная таможенная организация, таможенное право, Конвенция Киото, модернизированный Таможенный кодекс ЕС.

Perepelkin S. Adaptation of customs legislation of Ukraine in the context of European integration

Annotation. *In the article modern state and problems of realization of adaptation of customs legislation of Ukraine in the context of European integration to the customs law of EU are probed, suggestions in relation to acceleration and increase of efficiency of this process are given.*

Key words: *adaptation of legislation, European integration, customs law of EU, customs law of Ukraine, international customs law, modernized Customs code of EU.*