

МІЖНАРОДНА КОНВЕНЦІЯ ПРО СПРОЩЕННЯ ТА ГАРМОНІЗАЦІЮ МИТНИХ ПРОЦЕДУР ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ДОКУМЕНТ У СФЕРІ МИТНОЇ СПРАВИ

INTERNATIONAL CONVENTION ON THE SIMPLIFICATION AND HARMONIZATION OF CUSTOMS PROCEDURES AS A FUNDAMENTAL DOCUMENT IN THE FIELD OF CUSTOMS

Денисенко С.І., к.ю.н., доцент,
старший викладач кафедри міжнародного, європейського права та порівняльного правознавства
Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

Ільченко О.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

Головними досягненнями ВМО є підготовка й підписання Міжнародної конвенції про спрощення й гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. (у редакції Брюссельського протоколу 1999 р.) яка містить основні стандартні правила у сфері спрощення та гармонізації митних процедур. До її структури входять Загальний та Спеціальні додатки. Норми Спеціальних додатків оновленої Кіотської конвенції сформульовані у вигляді Стандартних і Рекомендованих правил. Застосування Стандартних правил, як зазначалося вище, є обов'язковим, у цьому виявляється імперативність положень оновленої Кіотської конвенції. Щодо Рекомендованих правил, то держави можуть не брати ці правила до застосування (застереження). Якщо застереження не зроблено, правила підлягають застосуванню автоматично.

Міжнародної конвенції про спрощення й гармонізацію митних процедур спрямована на спрощення та гармонізацію митних процедур і зменшення кількості необхідних для митного оформлення документів. Це має на меті сприяти веденню зовнішньої торгівлі та гармонізувати митні формальності, що застосовуються в національних митних нормах. Оновлена Кіотська конвенція містить у собі як обов'язкові для держав, що приєдналися, норми, так і норми, які надають право вибору правової поведінки, чи відносять прийняття відповідного правового рішення до компетенції національного митного органу. В цьому і виявляється поєднання імперативності та диспозитивності норм цієї конвенції

Необхідно відмітити, що у межах оновленої Кіотської конвенції, механізм прийняття митних стандартів занадто складний. Функція Керівного комітету конвенції (стаття 6 оновленої Кіотської конвенції) дублюється з функцією яку має Рада Всесвітньої митної організації, яка є вищим органом цієї організації, (стаття 3 Конвенції Про створення Ради митного співробітництва) щодо внесення змін та доповнень до оновленої Кіотської конвенції. Також оновлена Кіотська конвенція не містить базових понять на яких будується цей міжнародний договір, а саме: «митні процедури», «спрощення митних процедур», що не сприяє повній відповідності національного митного законодавства її положенням.

Ключові слова: Кіотська конвенція, уніфікація митних процедур, спрощення та гармонізація митних процедур, міжнародні стандарти спрощення та гармонізації митних процедур.

World Customs Organization's main achievements are the preparation and signing of the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures of 18 May 1973 (as amended by the Brussels Protocol of 1999), which contains basic standard rules for the simplification and harmonization of customs procedures. Its structure includes General and Special applications. The norms of the Special Annexes of the updated Kyoto Convention are formulated in the form of standard and recommended rules. The application of the Standard Rules, as noted above, is mandatory, which makes the provisions of the renewed Kyoto Convention imperative. With regard to the Recommended Rules, States may not accept these rules for application (reservations). If no reservations are made, the rules are automatically applicable.

The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures aims to simplify and harmonize customs procedures and reduce the number of documents required for customs clearance. The aim is to facilitate foreign trade and harmonize customs formalities applied in national customs regulations. The revised Kyoto Convention includes both mandatory rules for acceding states and rules that provide the right to choose legal conduct or place the relevant legal decision within the competence of the national customs authority. This is the combination of imperative and dispositive norms of this convention.

It should be noted that under the renewed Kyoto Convention, the mechanism for adopting customs standards is too complex. The function of the Steering Committee of the Convention (Article 6 of the Revised Kyoto Convention) is duplicated with that of the Council of the World Customs Organization, which is the supreme body of that organization (Article 3 of the Convention establishing the Customs Cooperation Council). Also, the updated Kyoto Convention does not contain the basic concepts on which this international agreement is based, namely: "customs procedures", "simplification of customs procedures", which does not contribute to the full compliance of national customs legislation with its provisions.

Key words: Kyoto Convention, unification of customs procedures, simplification and harmonization of customs procedures, international standards for simplification and harmonization of customs procedures.

Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (далі – Кіотська конвенція) від 18 травня 1973 р. [1] є одним із основоположних документів у сфері митної справи, що передбачає створення єдиних принципів митної політики. На сьогоднішні членами Кіотської конвенції є 82 держави світу (серед яких держави ЄС, США, Китай, Канада, Японія, Україна та ін.) [2]. Абсолютно можна погоджуватися з думкою, К. К. Сандровського про те, що Кіотська конвенція без перебільшення вважається своєрідним кодексом поведінки держав у митних відносинах [3, с. 75]. Хочемо зазначити, що положення Кіотської конвенції (оновле-

ної) містять у собі поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання.

Кіотська конвенція була укладена 18.05.1973 р. на 41–42-й сесії РМС, що відбулися в м. Кіото, і набрала чинності 1974 р. Однак прийнята у 1973 р. Кіотська конвенція надалі дуже швидко перестала відповідати динаміці розвитку митних процедур, і тому на початку 90-х років ХХ ст. ВМО розпочала діяльність із підготовки її нової редакції. В роботі брали участь міжнародні організації, що представляють інтереси учасників світової торгівлі. Основна мета перегляду Кіотської конвенції полягала у розробленні нових норм, спрямованих на гармонізацію митних

процедур, що покликані бути основою для їх правового забезпечення та регулювання у XXI ст. У 1999 р. Кіотська конвенція отримала назву оновленої Кіотської конвенції, або Кіотської конвенції в редакції Брюссельського протоколу внаслідок підписання Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур [4]. За умовами Брюссельського протоколу, нова редакція Кіотської конвенції мала набрати чинності через три місяці після того, як 40 договірних сторін виконають відповідні процедури ратифікації. Цей процес був завершений 03.02.2006 р. і з цього моменту стало можливим приєднання до Кіотської конвенції інших держав світу. Необхідно зазначити, що оновлена Кіотська конвенція містить застосування сучасних інформаційних технологій, упровадження сучасних форм митного контролю та митного оформлення, готовність та бажання до партнерства комерційного сектору з митними органами на взаємно вигідних умовах, у зв'язку з чим вона стала базовим орієнтиром у побудові сучасного митного регулювання багатьох держав. Таким чином, оновлена Кіотська конвенція покликана сприяти досягненню високого ступеня спрощення та гармонізації митних процедур, що є однією з основних цілей ВМО, і тим самим внести істотний вплив у створення сприятливих умов для розвитку міжнародної торгівлі.

Структуру оновленої Кіотської конвенції становлять: Протокол про зміну Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур від 26.06.1999 р., сам текст Конвенції у змінній редакції та додатки до неї – Загальний додаток (іноді його називають «Генеральний додаток» (General Annexes) та десять Спеціальних додатків (Specific Annexes). Основний текст Конвенції складається з преамбули та 5 розділів.

Норми Загального додатка до оновленої Кіотської конвенції сформульовані у вигляді Стандартних правил і Стандартних правил з перехідним терміном. Для договірної сторони застосування Стандартних правил та Стандартних правил з перехідним терміном є обов'язковим, однак з тією різницею, що для Стандартного правила з перехідним терміном передбачено пізніший строк початку його застосування. Так, сторона повинна приступити до впровадження та застосування Стандартних правил не пізніше ніж через 36 місяців, а Стандартних правил з перехідним терміном – не пізніше ніж через 60 місяців від дати набуття чинності Конвенції для цієї сторони (ст. 13 основної частини оновленої Кіотської конвенції).

Норми Спеціальних додатків оновленої Кіотської конвенції сформульовані у вигляді Стандартних правил і Рекомендованих правил. Спеціальні додатки містять визначення, Стандартні правила та Рекомендовані правила; супроводжуються рекомендаціями, що не є обов'язковими для договірних сторін.

Застосування Стандартних правил, як зазначалося вище, є обов'язковим, у цьому виявляється імперативність положень оновленої Кіотської конвенції. Що стосується Рекомендованих правил, то щодо них держави можуть зробити застереження (тобто не приймати це правило/правила до застосування). Якщо застереження не зроблено, правила підлягають застосуванню автоматично. Однак якщо застереження зроблено, то в подальшому воно може бути зняте (що є прикладом поєднання імперативного та диспозитивного методів). Більше того, договірні сторони не просто має право відкликати застереження щодо Рекомендованих правил, а повинна також вивчати можливість відкликання будь-яких своїх застережень і кожні три роки повідомляти про це ВМО із зазначенням тих положень національного законодавства, що не дозволяють відкликати застереження (ст. 12 основної частини оновленої Кіотської конвенції).

Необхідно відмітити, що у межах оновленої Кіотської конвенції, механізм прийняття митних стандартів занадто

складний, що у свою чергу, не сприяє їх швидкому оновленню в сучасних умовах. На думку автора функція Керівного комітету конвенції (стаття 6 оновленої Кіотської конвенції) дублюється з функцією яку має Рада Всесвітньої митної організації, яка є вищим органом цієї організації, (стаття 3 Конвенції Про створення Ради митного співробітництва) щодо внесення змін та доповнень до оновленої Кіотської конвенції.

З метою оптимального прийняття митних стандартів у сфері спрощення та гармонізації митних процедур в межах ВМО доцільно до статті 15 оновленої Кіотської конвенції внести наступні доповнення: «всі рішення стосовно змін і доповнень до оновленої Кіотської конвенції повинні прийматись на сесії Ради Всесвітньої митної організації більшістю у дві третини голосів учасників засідання, що мають право голосу, які набирають чинності через шість місяців після голосування», а статтю 16 виключити.

Понятійний апарат Конвенції сформульований у розділі 2 Загального додатка «Визначення понять». Крім того, кожен розділ Спеціальних додатків Конвенції також містить визначення термінів (зазвичай під назвою «Визначення», або «Визначення понять», у першому чи другому розділі [5], де вони вживаються і де сформульовані основні ознаки митної процедури, про яку йде мова. Однак, існують певні прогалини базових понять на яких будується цей міжнародний договір, а саме: «митні процедури» та «спрощення митних процедур». Треба зазначити, що без визначення єдиної термінології складно вести мову про можливість спрощення митних процедур на підставі норм оновленої Кіотської конвенції та повної відповідності національного митного законодавства положенням міжнародних договорів.

У зв'язку з чим доцільно внести до Генерального додатку Конвенції такі поняття як: «митні процедури» та «спрощення митних процедур», а саме:

митні процедури – це система пов'язаних із митними формальностями дій щодо товарів та інших предметів, що переміщуються через державний кордон, та складається з таких елементів: митного контролю, митного оформлення, справляння (сплати) митних платежів, умови здійснення яких залежать від мети, форми та умов їх переміщення (тобто певного митного режиму);

спрощення митних процедур – виражені у правовій формі дії держав із зменшення тривалості та складності проведення процедур із митного контролю, митного оформлення та стягнення передбачених законом митних платежів, що відбувається шляхом міжнародно-правової інтеграції за допомогою двох методів: уніфікації та гармонізації.

Положення обов'язкового для держав-учасниць Загального додатка оновленої Кіотської конвенції є універсальними. Про це свідчить той факт, що в кожному розділі Спеціального додатку є Стандартне правило, відповідно до якого процедура, викладена в цьому розділі, регулюється даним конкретним розділом. Таким чином, у всіх державах-учасницях оновленої Кіотської конвенції, незалежно від вибору ними для підписання того чи іншого Спеціального додатка, повинні діяти одноманітні національні правові норми, розроблені на основі Стандартних правил Загального додатка Кіотської конвенції.

Так, під час здійснення *митного контролю* оновлена Кіотська конвенція встановлює такі Стандартні правила:

– здійснювати координацію дій усіх компетентних державних органів, які беруть участь у пропуску товарів через митний кордон (стандартне правило 3.35 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції), і навіть митних органів сусідніх держав (сумісні митні процедури), через спільний кордон яких переміщується товар (стандартні правила 3.4 та 3.5 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції);

– під час проведення митного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон, обмежуватися мінімумом інформації, необхідної для забезпечення дотримання національного митного законодавства (стандартне правило 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції). Мінімальна інформація щодо товару, що переміщується через митний кордон, повинна міститися у декларації на товар письмової форми, яка має відповідати типовій формі ООН (стандартне правило 3.11 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції);

– здійснювати митний контроль з використанням системи управління ризиками (СУР) (стандартне правило 6.3 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції). Управління ризиками в митній справі має складатися зі стратегічного, оперативного і тактичного управління. Використання системи аналізу та управління ризиками вимагає чіткого відбору критеріїв або індикаторів ризиків. Національні митні органи повинні дотримуватися стратегії, що базується на системі засобів оцінки ймовірності недотримання законодавства (стандартне правило 6.5 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції);

– здійснюватися митний контроль має на основі методу аудиту (audit-based control) (стандартне правило 6.6 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції). У такому разі діяльність зовнішньоекономічних суб'єктів повинна базуватися на загально прийнятих принципах бухгалтерського обліку (Generally Accepted Accounting Principles, GAAP) [6, с. 58];

– здійснювати митний контроль необхідно з максимальним використанням інформаційних технологій та засобів електронних комунікацій (стандартне правило 6.9 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції), наприклад електронного декларування, митний огляд із застосуванням відповідних технічних засобів тощо.

Під час здійснення митного оформлення оновлена Кіотська конвенція встановлює такі стандартні правила:

– здійснювати митне оформлення у будь-якому уповноваженому митному органі (стандартне правило 3.20 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції);

– здійснювати митне оформлення із поданням декларантом митному органу попередньої або неповної декларації на товари (стандартне правило 3.13 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції);

– обмежуватися переліком лише тих даних, що вносяться до декларації на товари і є необхідними для нарахування митних платежів, формування статистики та застосування митного законодавства (стандартне правило 3.12 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції);

– проводити електронне декларування товарів під час переміщення їх через митний кордон (стандартне правило 3.16 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції);

– надавати національними митними органами інформацію загального характеру щодо умов організації та переміщення товарів, предметів та транспортних засобів через митний кордон (стандартні правила 9.4–9.7 розділу 9 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції). Ця рекомендація прямо узгоджується з принципом «прозорості / транспарентності», закріпленому у ст. X ГАТТ [7].

Під час стягнення (сплати) передбачених законом податків і зборів оновлена Кіотська конвенція встановлює такі стандартні правила:

– здійснювати нарахування митних платежів у можливо короткий термін після подачі декларації на товари (стандартне правило 4.2 розділу 4 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції);

– публікувати в офіційних виданнях ставки мит і податків (стандартне правило 4.4 розділу 4 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції);

– здійснювати практику гарантування (зобов'язань щодо сплати митних платежів) як один із напрямків удосконалення практики митного регулювання (стандартні правила 5.1–5.7 розділу 5 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції).

Однією з особливостей сьогодення є підвищення рівня технічного оснащення та вдосконалення інформаційних технологій (техніки зв'язку, методів обробки та передачі інформації, автоматичних систем обробки даних та ін.). Розвиток *електронної торгівлі* та інститутів із нею пов'язаних (наприклад, електронного підпису) також впливає на розвиток митної сфери більшості країн світу та зумовлює необхідність регулювання й узгодження цих процесів на міжнародному рівні. Наприклад, значним досягненням у цій сфері є Типовий закон про електронну торгівлю Комісії Організації Об'єднаних Націй з права міжнародної торгівлі від 2007 року, що носить рекомендаційний характер для країн-членів ООН. [8]

ВМО, щоб уникнути взагалі або частково «паперового» справочинства та «паперового» декларування товарів, рекомендувала своїм членам використовувати стандарт ЕДІФАКТ ООН (Правила ООН для електронного обміну даними в управлінні, торгівлі та на транспорті, *англ.* United Nations. Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport) [201], про який йтиметься далі. [9]

Оновлена Кіотська конвенція містить також низку рекомендацій у цій сфері (стандартні правила 7.1–7.4 розділу 7 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції), а саме:

– для забезпечення митних операцій митна служба застосовує інформаційні технології у разі, якщо вони є економічно вигідними та ефективними для митних служб і для торгівлі, визначає умови їх застосування;

– під час впровадження інформаційних технологій відбувається, наскільки це максимально можливо, консультації за участі всіх безпосередньо зацікавлених сторін;

– нові чи змінені норми національного законодавства повинні передбачати:

а) електронні способи обміну інформацією як альтернативу вимозі подання письмових документів;

б) поєднання електронних та документарних методів посвідчення дійсності та ідентичності;

в) право митної служби залишати у себе інформацію для використання у митних цілях та за потреби обмінюватися такою інформацією з іншими митними службами та усіма іншими користувачами, якщо це допускається законом, за допомогою електронних способів обміну інформацією.

Необхідно зазначити, що в оновленій Кіотській конвенції не закріплено вимогу про буквальну відповідність національних митних законодавств положенням оновленої Кіотської конвенції, в цьому проявляється дія механізмів гармонізації як форми зближення правових систем, а також диспозитивність положень Кіотської конвенції. Головне, щоб національне законодавство, по-перше, передбачало (шляхом приєднання до оновленої Кіотської конвенції та формування внутрішнього національного законодавства на її виконання) умови та порядок застосування митних правил та процедур, що містяться в Кіотській конвенції, по-друге, містило самі правила, закріплені в ній. При цьому відповідно до вимог оновленої Кіотської конвенції договірним сторонам дозволяється закріплювати у своїх національних митних законодавствах більш сприятливі умови, ніж передбачені в Кіотській конвенції (ст. 2 оновленої Кіотської конвенції).

Гармонізація митних процедур здійснюється в рамках міжнародного митного співробітництва, отже, виокремимо основні напрямки та рекомендації у цій сфері:

– широке використання інформаційних технологій, включаючи перехід до електронного декларування;

(стандартне правило 7.1 розділу 7 Загального додатку оновленої Кіотської конвенції);

– упровадження вибіркового митного контролю шляхом розроблення технологій визначення вантажів, перевезення яких здійснюється з порушенням митного законодавства (стандартне правило 6.4 розділу 6 Загального додатку оновленої Кіотської конвенції);

– об'єднання експортного та імпортного митного контролю, спільне на двосторонній основі (стандартне правило 3.4 розділу 3 Загального додатку оновленої Кіотської конвенції) та ін.

Відмітимо, що ці напрямки та рекомендації мають диспозитивний характер і передбачають свободу вибору національними митними органами засобів та шляхів їх реалізації (стандартне правило 3.4 розділу 3 Загального додатку оновленої Кіотської конвенції).

Оновлена Кіотська конвенція також регулює питання застосування митних режимів під час проходження митних процедур.

Отже, Кіотська конвенція спрямована на спрощення та гармонізацію митних процедур і зменшення кількості необхідних для митного оформлення документів. Це має на меті сприяти веденню зовнішньої торгівлі та гармонізувати митні формальності, що застосовуються в національних митних нормах. Оновлена Кіотська конвенція містить у собі як обов'язкові для держав, що приєдналися, норми, так і норми, які надають право вибору правової поведінки, чи відносять прийняття відповідного правового рішення до компетенції національного митного органу. В цьому і виявляється поєднання імперативності та диспозитивності норм цієї конвенції. Отже, можна зазначити, що на сучасному етапі оновлена Кіотська конвенція є важливим міжнародно-правовим інструментом щодо спрощення та гармонізації національних митних процедур у зовнішньоторговельній діяльності, який містить у собі як зобов'язувальні норми, так і норми, від яких можна відступити чи обрати альтернативний спосіб застосування митної процедури.

ЛІТЕРАТУРА

1. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція) від 18.05.1973. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643.
2. Офіційний сайт Всесвітньої митної організації (ВМО; World Customs Organization, WCO). URL: <http://www.wcoomd.org/>.
3. Сандровский К. К. Таможенное право Украины : учебное пособие / К. К. Сандровский. К. : Вентури, 2000. 208 с.
4. Протокол про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур від 26.06.1999. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976_005.
5. Додаток I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур від 26.06.1999. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976_006.
6. Митна енциклопедія : у 2 т. / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. 536 с.
7. Генеральна угода з тарифів та торгівлі від 30.10.1947. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_264.
8. Типовий закон про електронну торгівлю Комісії Організації Об'єднаних Націй з права міжнародної торгівлі від 16.12.1996. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_321.
9. Рекомендация ЭЕК ООН № 25 «Использование стандарта Организации Объединенных Наций для электронного обмена данными в управлении, торговле и на транспорте (ЭДИФАКТ ООН)» от 01.09.1996. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_990.