

© ОНИЩИК ЮРІЙ ВІТАЛІЙОВИЧ – КАНДИДАТ ЮРИДИЧНИХ НАУК,
ДОЦЕНТ КАФЕДРИ ФІНАНСОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ НАЦІОНАЛЬНО-
ГО УНІВЕРСИТЕТУ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Ю.В. ОНИЩИК

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МИТНИХ ВІДНОСИН У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Розглядаються особливості регулювання митних відносин у країнах Європейського Союзу, розкриваються основні риси митного законодавства ЄС, порушуються актуальні питання співвідношення наднаціонального митного законодавства ЄС і національного митного законодавства держав-членів ЄС.

Ключові слова: митне законодавство, митні правовідносини, митний союз.

Рассматриваются особенности регулирования таможенных отношений в странах Европейского Союза, раскрываются основные черты таможенного законодательства ЕС, затрагиваются актуальные вопросы соотношения наднационального таможенного законодательства ЕС и национального таможенного законодательства государств-членов ЕС.

Ключевые слова: таможенное законодательство, таможенные правоотношения, таможенный союз.

The article discloses the features of customs relationship formalities in European Union countries, illustrates the EU tariff legislation peculiarities, brings up important issues of compliance of the EU supranational customs legislation and the EU countries national customs legislations.

Key words: customs legislation, customs legal relationship, customs union.

Досліджувати особливості регулювання митних відносин у країнах Європейського Союзу необхідно з урахуванням митного законодавства даного інтеграційного об'єднання. Справа в тому, що Європейський Союз являє собою форму співробітництва держав, що входять до його складу, які повинні дотримуватися єдиної політики у відповідності до єдиних правил і норм, в результаті чого законодавство кожної країни ЄС має бути гармонізованим. Як зазначає С.С. Жамкоцьян, Європейський Союз представляє собою надбудову над співтовариствами, класичними міжнародними організаціями регіонального характеру, яка поширює їхню сферу відповідальності на нові галузі суспільних відносин¹.

Тому, аналізуючи митне законодавство ЄС, необхідно у першу чергу звернути увагу на те, що мова йде не про галузь внутрішньодержавного (національного) права і не про просту суму правових норм митних законодавств усіх держав, що входять до ЄС, а про правові норми, які є складовою частиною принципово іншої, особливої правової системи, не відомій раніше, – правової системи інтеграційного об'єднання 27 держав, яка носить наднаціональний характер, все ще знаходиться у стадії формування і схильна до постійних змін. Можна погодитися із авторами навчального посібника «Право Європейського Союзу: правовое регулирование торгового оборота», які зазначають, що при дослідженні права ЄС слід враховувати три суттєві його особливості: 1) комплексний характер права ЄС, що поєднує в собі міжнародно-правові, конфедеративні та федеративні риси; 2) динамізм цього права, мінливість зміни його природи, структури, сфери та

механізму дії; 3) незавершеність процесу формування права і, як наслідок, його «проміжний» характер, дію «на стику» міжнародного та національного права².

Систему джерел митного законодавства Європейського Союзу становлять: засновницькі договори Європейських Співтовариств і Європейського Союзу; нормативно-правові акти інститутів ЄС (регламенти, директиви, рішення); рішення Суду Європейських Співтовариств; міжнародні договори Співтовариств і держав-членів. Засновницькі договори Європейських Співтовариств і Європейського Союзу належать до актів первинного законодавства (вони мають вищу юридичну силу в країнах ЄС), інші джерела являють собою вторинне законодавство ЄС.

Слід зазначити, що система джерел митного законодавства Європейського Союзу базується на принципі пріоритету права Співтовариства у всіх питаннях, що стосуються створення та функціонування митного регулювання у державах-членах ЄС. Даний принцип ґрунтується на концепції обмеженого суверенітету, що передбачає передачу низки національних державних повноважень інститутам ЄС. Як правило, така можливість закріплюється у державах-членах ЄС на конституційному рівні. Так, Основний закон Німеччини у ст. 24 передбачає, що федерація може законодавчим шляхом передавати верховну владу міждержавним утворенням. Конституція Бельгії при вступі країни до ЄС була доповнена статтею 25а, яка допускає передачу певних державних повноважень міжнародним інститутам. У Великобританії з 1972 року діє Акт про Європейські Співтовариства, яким передбачено, що всі права, повноваження, зобов'язання, відповідальність та обмеження, які встановлюються Договорами або випливають з них, повинні застосовуватися в Об'єднаному Королівстві без подальших законодавчих актів³.

Водночас необхідно зазначити, що за межами компетенції Співтовариства залишається більшість сфер митних правовідносин, характерні для національного митного регулювання. Національне законодавство держав-членів ЄС здійснює регулювання за «залишковим» принципом, тобто тільки поза межами правовідносин, що регулюються актами Співтовариств. Крім цього, деякі норми Митного кодексу ЄС та інших правових актів Співтовариств містять відсилання до національного права держав-членів у питаннях, що потребують регламентації на рівні права ЄС. Подібні відсилання зустрічаються, зокрема, у нормах, що встановлюють особливості справляння податку на додану вартість, акцизів, митних зборів, відповідальності за митні правопорушення, порядок застосування деяких митних режимів (відмова від товарів, знищення товарів), порядок оскарження рішень митних органів. У введенні національного законодавства країн ЄС залишається інституційна основа митної служби, система і структура митних органів, статус їхніх службовців. До кола питань, що регулюються національними правовими нормами також належать: повноваження митних агентів; маршрути ввезення товарів на митну територію ЄС і вивезення товарів за її межі; контроль над товарами за межами митної території, а також митне регулювання на підставі міжнародних угод держав-членів; деталі реалізації спрощених і комп'ютеризованих митних процедур, якщо останні не гармонізовані в ЄС і стосуються території однієї держави-члена; розташування вільних зон.

Отже, коло питань, для яких митне законодавство ЄС допускає національне правове регулювання, порівняно вузьке. У зв'язку з цим у більшості держав-членів на даний час відсутні національні митні кодекси або аналогічні правові акти. Так, у Німеччині Митний кодекс (Zollgesets) був змінений актом про управління у митній сфері (Zollverwaltungsgesetz). Крім цього, держави-члени

застосовують норми національного фінансового права, пов'язані з митним регулюванням (наприклад, Finance Act у Великобританії). У той же час деякі держави-члени зберегли власні митні кодекси, які значною мірою дублюють норми митного законодавства ЄС (Code des Douanes у Франції, Loi Concernant des Douanes et Accises у Бельгії)⁴.

Звідси випливає, що у ЄС митне регулювання здійснюється фактично на трьох рівнях: міжнародному (закріплення загальних для усіх суб'єктів міжнародного права принципів і критеріїв у митній сфері), національному (формується на рівні ЄС та вирішує питання його конкретного застосування) і наднаціональному (нормативно-правові акти органів та інститутів ЄС є пріоритетними на всій території Європейських Співтовариств).

Одним із суттєвих принципів Європейського Союзу є те, що держави, які входять до його складу, утворюють між собою митний союз. Так, ч. 1 ст. 23 Договору про заснування європейської спільноти передбачає, що основою Співтовариства є митний союз, що охоплює всю торгівлю товарами, містить заборону на ввізні і вивізні мито та всі збори еквівалентної дії між державами-членами, а також ухвалення спільного митного тарифу у відносинах із третіми країнами. Умови митного союзу розповсюджуються на продукцію, що походить з держав-членів, а також на товари, що надходять з третіх країн і перебувають у вільному обігу в країнах ЄС⁵.

Даний Договір не дає визначення митного союзу, натомість воно наводиться у ст. XXIV Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1947 року, згідно якої під митним союзом необхідно розуміти заміну однією митною територією двох або декількох митних територій, при якій: а) мита й інші обмежувальні заходи у сфері торгівлі між державами скасовуються відносно практично всієї торгівлі між складовими територіями союзу або, принаймні, відносно основної частини торгівлі товарами, що походять з цих територій; б) з деякими уточненнями мита й інші заходи по регулюванню торгівлі застосовувалися б кожним із членів союзу по відношенню до торгівлі з територіями, що не входять у союз⁶. Отже, митний союз – це міжнародно-правовий інструмент утворення митної політики групою країн.

С.С. Жамкочьян акцентує увагу на тому, що метою митного союзу, незалежно від її формулювання у правових актах, є створення єдиного внутрішнього ринку⁷. Даний факт підтверджується ст. 2 Договору про заснування європейської спільноти щодо запровадження спільного ринку. Крім цього, у ст. 3 цього ж Договору зазначено, що діяльність Спільноти охоплює: заборону між державами-членами мита й кількісних обмежень на імпорт і експорт товарів і на всі заходи еквівалентної дії; внутрішній ринок, характеристикою якого є скасування перешкод вільному пересуванню людей, товарів, послуг і капіталу між державами членами. Звідси випливає, що митний союз є невід'ємним елементом єдиного ринку ЄС з його чотирма основними свободами (свобода руху товарів, людей, послуг і капіталу). Створення, підтримання і розвиток єдиного європейського ринку, де товар пересувається без обмежень, було б неможливим без митного союзу.

Поряд з цим необхідно зазначити, що незважаючи на утворення в 1992 р. Європейського Союзу як нової форми співробітництва, митний союз був створений набагато раніше, у рамках одного з елементів майбутнього Євросоюзу – Європейського Співтовариства. Створення митного союзу прямо взаємопов'язане з його закріпленням у міжнародних договорах; протягом багатьох десятиріч такими договорами для ЄС були Паризький договір про Європейське Співтовариство

вугілля і сталі 1951 р., Римський договір про заснування Європейського Співтовариства з атомної енергії 1957 р. і ще один Римський договір про Євратом 1957 р. – по всій іншій економіці. Сьогодні, з урахуванням втрати сили Паризького договору, основним договором залишається Римський договір про заснування Європейського Співтовариства; Євратом настільки специфічне за своєю сферою регулювання, що не здійснює визначального економічного впливу на розвиток регіону в цілому⁸.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що держави-члени ЄС добровільно позбавили себе більшої частини свого митного суверенітету, передавши повноваження з правового регулювання у митній сфері «єдиному європейському законодавцю». З метою створення митного союзу держави-члени ЄС беруть на себе наступні обов'язки: 1) усунення митних зборів і рівнозначних зборів між державами-членами; 2) усунення кількісних обмежень і рівнозначних заходів у взаємній торгівлі держав-членів; 3) прийняття певних умов у сфері непрямого оподаткування, що впливає на товарообіг усередині ЄС; 4) прийняття загального зовнішнього тарифу. З моменту вступу країни до ЄС правове регулювання митних правовідносин частково перестає бути предметом ведення держав-членів, оскільки на території ЄС діє загальний (єдиний) митний тариф для всіх країн ЄС – нормативний документ, посередництвом якого реалізується митний суверенітет і єдність митної політики Європейського Союзу⁹.

Мита є одним із найважливіших видів обов'язкових платежів, що формують систему «власних ресурсів» Співтовариств. Вони встановлюються на зовнішніх кордонах ЄС щодо імпортованих та експортованих товарів, і визначаються з урахуванням таких характеристик як їхні тарифікації, походження, кількості, митної вартості, тарифної ставки. Дані платежі виконують переважно протекціоністську функцію (встановлення високого рівня митного обкладення товарів, у першу чергу, що ввозяться на територію країни) і встановлюються, як правило, у формі антидемпінгових і компенсаційних мит¹⁰. Починаючи з 1975 р. мита, що справляються в результаті застосування загального митного тарифу, надходять до бюджету Співтовариства, а не держав-членів, будучи одним з найважливіших джерел його доходної частини.

Отже, всі держави-члени Митного союзу мають єдиний митний тариф, що застосовується для торгівлі з країнами, які не входять до ЄС. При переміщенні товарів у вільному обігу держав-членів ЄС мита не справляються.

Поряд з цим, крім мита, при переміщенні товарів через митний кордон у всіх державах-членах ЄС на основі єдиних правових норм Співтовариства справляються також і інші митні платежі. Серед видів платежів, що сплачуються фізичними та юридичними особами при перетині митного кордону, на нашу думку, необхідно виділяти непрямі податки (податок на додану вартість, акцизи) та митні збори. Зауважимо, що європейське законодавство не проводить чіткого розмежування між окремими видами митних платежів і відносить до них будь-які платежі, що справляються при перетині товарами митного кордону. В одному зі своїх рішень Суд ЄС навіть вказав, що у якості такої категорії буде розглядатися послуга зі складування або оформлення спеціального документа – достатнім буде дотримання умови, що дане обтяження пов'язане з фактом перетину кордону, а не викликано економічною необхідністю¹¹.

Необхідно зазначити, що правовою основою митних зборів є національні норми держав-членів (дані платежі не надходять до бюджету Співтовариства), в той

час як Договір про заснування ЄС передбачає одноманітне регулювання податків, що впливають на взаємну торгівлю держав-членів. Іншими словами, країни ЄС повинні здійснювати податкове регулювання з урахуванням загальних правил у галузі непрямого оподаткування ЄС. Так, у 1993 році була встановлена гармонізована система акцизів у ЄС. У блоці прийнятих у 1992 році директив про гармонізацію законодавства у сфері акцизів особливе місце посідає Директива Ради № 92/12/ЄЕС про загальний режим, зберігання, руху і контролю за товарами, що обкладаються акцизами. Дана директива детально регламентує правовідносини, що по-різному регулюються або взагалі не відображаються у законодавстві країн ЄС. Наприклад, об'єкт, предмет оподаткування, податковий пільги встановлюються Директивою, а порядок обчислення акцизів і податковий період регулюються законодавством держав-членів. При цьому деякі елементи податку регулюються і нормами ЄС, і нормами національних законів, зокрема, суб'єкти податкових правовідносин, порядок, способи і строки сплати податків.

Таким чином, функціонування митного союзу припускає також формування спільної митної політики та механізму її реалізації, гармонізацію правових норм у галузі митного регулювання, застосування загальних правил у галузі непрямого оподаткування та в інших пов'язаних з товарообігом сферах.

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що митні відносини країн ЄС охоплені як правовою регламентацією на рівні ЄС, так і національним законодавством держав-членів ЄС.

Митне законодавство ЄС охоплює наступні види суспільних відносин: 1) відносини між ЄС і державами-членами ЄС щодо усунення та недопущення встановлення у торгівлі між країнами ЄС мит та інших платежів, що мають рівнозначний ефект, а також кількісні обмеження експорту та імпорту; 2) відносини між ЄС і державами-членами ЄС щодо встановлення єдиної митної території ЄС і порядку зміни єдиного для всіх країн ЄС митного тарифу, який застосовується в торгівлі з третіми країнами (країнами, що не входять до складу ЄС); 3) відносини між ЄС і державами-членами ЄС щодо встановлення єдиних для всіх країн ЄС принципів переміщення товарів через митний кордон ЄС (встановлення єдиної товарної номенклатури, єдиних правил визначення країни походження товарів, єдиних митних процедур (правила митного оформлення товарів, розміщення товарів під певні митні режими), правил визначення розміру та порядку справляння митних платежів, виникнення та сплати (повернення) митного боргу, тощо); 4) відносини між митними органами країн ЄС і особами, що переміщують товари і транспортні засоби через митний кордон ЄС; 5) відносини щодо оскарження дій та рішень митних органів країн ЄС особами, що переміщують товари і транспортні засоби через митний кордон ЄС (за винятком дій та рішень, здійснених і прийнятих на підставі кримінально-правових норм).

До компетенції країн ЄС належать митні правовідносини, що не регулюються нормами митного законодавства ЄС, а саме: 1) відносини щодо ввезення, вивезення та транзиту товарів, стосовно яких держави-члени мають право встановлювати обмеження або заборони (наприклад, товарів військового призначення, культурних цінностей, медикаментів, деяких видів друкованої та відео продукції – з мотивів захисту моралі тощо); 2) відносини щодо встановлення і порядку справляння непрямих податків і митних зборів; 3) відносини щодо організації системи митних органів кожної країни ЄС, визначення їхніх завдань, функцій та повноважень; 4) відносини щодо встановлення заходів відповідальності та порядку при-

тягнення до неї за порушення митних правил, а також порядку розгляду оскарження рішень митних органів.

1. Жамкоцьян С.С. Единое таможенное законодательство Европы: от Римского договора к Модернизированному Таможенному кодексу // Митна справа. – 2010. – № 4 (70). – С. 3. **2. Право** Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота: Уч. пос. – М.: Изд. ЗЕРЦАЛЮ, 2000. – С. 26. **3. Наку А.А.** Основы таможенного права Европейского Союза: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 36-37. **4. Там само.** – С. 38-39. **5. Договір** про заснування Європейської Спільноти від 25 березня 1957 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_017. **6. Генеральна** угода по тарифам і торгівлі 1947 року // ІнвестГазета. – 2006. – № 29 (556). – С. 9-36. **7. Жамкоцьян С.С.** Таможенный союз как региональная организация (на примере Европейского Союза и Евразийского Экономического Сообщества): Дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2006. – С. 46. **8. Там само.** – С. 46. **9. Summaries of EU legislation. Council Regulation (ECC) № 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff** [Official Journal L 256 of 7.9.1987] [Electronic resource]. – Mode of access: http://europa.eu/legislation_summaries/customs/111003_en.htm. **10. Европейское** право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2005. – С. 666. **11. Жамкоцьян С.С.** Единое таможенное законодательство Европы: от Римского договора к Модернизированному Таможенному кодексу. – С. 6.