

УДК 336.221

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2024.1-2.7>

Прокопенко В. Ю.,

доктор економічних наук, професор, директор
Навчально-наукового інституту економічної безпеки та митної справи
Державного податкового університету
ORCID: 0000-0003-0990-0788

Григорчук М. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного права, процесу та митної безпеки
Державного податкового університету
ORCID: 0000-0003-0523-030X

РОЛЬ МИТНОГО ПРАВА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ (ПРОБЛЕМИ І РІШЕННЯ)

THE ROLE OF CUSTOMS LAW IN ENSURING ENVIRONMENTAL SECURITY OF THE STATE (PROBLEMS AND SOLUTIONS)

У статті проаналізовано роль і значення митної справи у забезпеченні екологічної безпеки України. Опрацьовано нормативну базу, якою регулюється діяльність митних органів та Державної екологічної інспекції України на різних етапах їх взаємодії при виконанні завдань щодо підтримання належного рівня екологічної безпеки в державі. Наведено положення Конституції України, Митного кодексу України, Закону України «Про національну безпеку» та інших законодавчих актів з метою належного обґрунтування авторських підходів до розуміння статусного значення вказаних державних інституцій на напрямках протидії і недопущення використання протиправних схем ввезення на митну територію України вантажів (продукції виробничо-технічного призначення чи виробів народного споживання), якими може бути завдано шкоду навколишньому природному середовищу. Досліджено нормативне підґрунтя для провадження зовнішньоекономічної діяльності, наведено конституційні гарантії на напрямках правового захисту прав суб'єктів господарювання, які здійснюють господарські операції, пов'язані з переміщенням товарів через прикордонні пункти пропуску.

Проаналізовано наукові підходи до визначення ролі взаємодії митних органів і представників екологічної інспекції як гарантів надійності здійснюваних на митному кордоні заходів з профілактики і недопущення порушення митного та екологічного законодавства. Вибірково наведено цитати з наукового доробку представників галузевих наук, що стосуються піднятої в статті проблематики.

Акцентовано увагу на необхідності реформування сучасної системи екологічного нагляду/контролю та проаналізовано причини, що лежать в основі проблем, в результаті чого не забезпечено належного рівня екологічного захисту держави на митному кордоні. У висновках визначено проблемні питання в організації комплексного захисту держави на рівні виконання завдань із забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки України. Подано авторські пропозиції щодо подолання наявних проблем при здійсненні заходів екологічного контролю на митному кордоні України.

Ключові слова: митне право, митна діяльність, митна справа, транскордонна діяльність, зовнішньоекономічна діяльність, екологічна безпека, екологічні загрози, екологічне право.

The article analyzes the role and importance of customs affairs in ensuring environmental security of Ukraine. A regulatory framework has been developed that regulates the activities of customs authorities and the State Environmental Inspection of Ukraine at various stages of their interaction in the performance of tasks related to maintaining an appropriate level of environmental safety in the state. The provisions of the Constitution of Ukraine, the Customs Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On National Security" and other legislative acts are given in order to properly substantiate the author's approaches to understanding the status significance of the specified state institutions in the areas of counteraction and prevention of the use of illegal schemes for the importation of goods into the customs territory of Ukraine (production – technical purpose or consumer products), which can cause damage to the surrounding natural environment. The normative basis for the conduct of foreign economic activity has been studied, constitutional guarantees in the areas of legal protection of the rights of business entities that carry out economic operations related to the movement of goods through border checkpoints have been provided.

Scientific approaches to determining the role of the interaction of customs authorities and representatives of the environmental inspection as guarantors of the reliability of measures to prevent and prevent violations of customs and environmental legislation implemented at the customs border have been analyzed. Quotations from the scientific work of representatives of branch sciences are selectively given, relating to the issues raised in the article.

Attention is focused on the need to reform the modern system of environmental supervision/control and the reasons underlying the problems, as a result of which the appropriate level of environmental protection of the state at the customs border is not ensured, are analyzed. The conclusions identify problematic issues in the organization of comprehensive protection of the state at the level of fulfilling tasks to ensure environmental safety as a component of Ukraine's national security. The author's proposals for overcoming the existing problems in the implementation of environmental control measures at the customs border of Ukraine have been submitted.

Key words: customs law, customs activity, customs affairs, cross-border activity, foreign economic activity, environmental safety, environmental threats, environmental law.

Вступ. Екологічна безпека, забезпечуючи екзистенціальну складову цілісної системи, якою є навколишнє природне середовище, посідає чільне місце в структурі національної безпеки України. Такого значення вона набуває завдяки виконанню найважливішої для існування людини і живої природи функції – створення умов для життєдіяльності всіх живих організмів. У даній статті ми абстрагуємося від надто широкого аналізу сутності і ролі екологічної безпеки. Сферою нашого інтересу є дослідження транскордонних механізмів, які легітимізують переміщення через митний кордон України різноманітних товарів (у широкому значенні цього терміну), що можуть таїти в собі потенційну небезпеку для екологічної ситуації, насамперед забруднення отруто-хімікатами, пестицидами та іншими небезпечними хімічними сполуками території нашої держави.

Мета і завдання статті полягають в аналітико-правовому дослідженні взаємодії митного та екологічного права у сфері забезпечення екологічної безпеки України.

Стан наукової розробленості. До дослідження питань, дотичних до проблематики взаємодії митних органів і Державної екологічної інспекції України, зверталися Дук Н., Жук П. В., Кормич Б. А., Костицький В. В., Кравців В. С., Приймаченко Д. В., Стадницький Ю. І., Шавурська О. В. та ін.

Мета статті полягає в аналітико-правовому дослідженні проблем, пов'язаних із забезпеченням екологічної безпеки під час провадження митної справи.

Виклад основного матеріалу. Проблеми, пов'язані з забезпеченням безпечного природного середовища, постійно перебувають у центрі уваги керівництва і громадськості будь-якої держави. Україна, як самостійний і незалежний суб'єкт міжнародного права, на системній основі здійснює комплексні заходи, спрямовані на збереження довкілля, недопущення порушення екологічного балансу. У зв'язку з цим перед керівництвом держави і громадськими організаціями як учасниками процесів національного державотворення, постають завдання щодо створення безпечних умов для реалізації конституційних гарантій, що лежать в основі збереження природних багатств та захисту довкілля від неправомірного втручання і в такий спосіб пошкодження чи повного знищення земель як основної складової національного багатства, як це зазначено статтею 13 Основного Закону.

Іншою нормою Конституції України визначено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (стаття 16) [1]. На думку О. В. Шавурської, здійснення таких заходів має базуватись на чіткому пріоритеті природоохоронних цілей та розробленні конкретних засобів, відповідних проектів, програм для досягнення цих цілей [2]. Іншими словами це означає, що з метою досягнення достатнього рівня екологічної безпеки на всіх рівнях (глобальному, регіональному чи місцевому) для держави та її повноважних органів необхідно на постійній основі здійснювати ефективні заходи у сфері формування відповідних умов у навколишньому середовищі, спрямованих на усунення загроз екологічній безпеці. Адже несприятлива екологічна ситуація становить реальну загрозу для існування держави не тільки як суб'єкта міжнародного права, а й як території, де неможливе тривале проживання та подальший рух до побудови громадянського суспільства на принципах сталого розвитку.

Екологічна безпека, як зазначено в науковій доповіді «Екологічна безпека в європейських країнах: методи економічного регулювання й досвід для України», [3, с. 7] – обов'язковий атрибут прав і свобод людини і входить в мінімальний стандарт її життєзабезпечення. Такий висновок колективу науковців кореспондується з положеннями Закону України «Про національну безпеку України», в якому частиною 4 статті 3 зазначено, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, безпеки критичної інфраструктури, кібербезпеки України та на інші її напрями [4].

Як вбачається з приписів законів та підзаконних нормативно-правових актів, пріоритетним напрямом екологічної політики держави є створення для людей країни безпечного екологічного оточення. З причин низького технологічного рівня вітчизняної економіки, використання застарілого обладнання, відсутності ефективних механізмів знешкодження шкідливих викидів в атмосферу та неналежний контроль за діяльністю виробництв, пов'язаних з утилізацією небезпечних для екології відходів, становлять реальну небезпеку, що загрожує настанням техногенних та екологічних катастроф.

Н. Дук вважає, що загрози екологічній безпеці України – це наслідок функціонування і розвитку як національної економіки, так і результат впливу світового господарства, оскільки характер економічних зв'язків, тобто спеціалізація на ресурсоємних, екологічно шкідливих, видобувних, низько технологічних виробництвах значною мірою визначаються місцем країни у міжнародному поділі праці [5, с. 232]. Така ситуація призводить до неконтрольованого використання природних ресурсів, які або не підлягають відновленню (корисні копалини), або потребують значного часового періоду для приведення до попереднього стану (лісові насадження, води, родючий шар землі тощо). виправлення такої ситуації вимагає вжиття комплексних заходів, у тому числі впровадження закордонних новітніх технологій в економічній сфері, а також використання безпечних для екології країни інших необхідних засобів і товарів.

У контексті сказаного на перший план виступають завдання щодо забезпечення належного правового режиму в зонах митного контролю як основного етапу фільтрації товарів, які імпортуються до України. Адже, як було зазначено вище, забезпечення екологічної безпеки в межах території України врегульовано чинними національними правовими нормами, тобто цей процес відбувається без звернення до положень міжнародного права. Водночас неприпустимим є обмеження права на міждержавне спілкування. Тобто йдеться про здійснення зовнішньоекономічної діяльності, що вимагає обміну товарами, технологіями, продуктами інтелектуальної власності тощо. Правовим підґрунтям для такої співпраці є положення статті 18 Основного Закону, відповідно до якої зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права [1]. У контексті сказаного превалює значення при формуванні державної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки відведено Державній митній службі України, яка перебуває на передньому краї захисту національних економічних інтересів. Особливого значення згадана інституція набуває на етапах здійснення ринкової трансформації, формування національної технічної, інвестиційної, податкової, валютно-фінансової, і, що найголовніше, митної політики. Правовим підґрунтям такої діяльності, окрім Конституції України, є Митний кодекс України, відповідно до частини 1 статті 7 якого митну справу визначають як встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією,

ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності митних органів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної митної політики [6].

Для здійснення ефективного митного контролю за переміщенням до України різних товарів необхідно особливу увагу приділяти виявленню тих, що потенційно загрожують екологічній безпеці держави, а отже підлягають обмеженому ввезенню чи взагалі заборонені для переміщення через митний кордон. Митно-контрольна діяльність як особлива сфера забезпечення національних економіко-соціальних інтересів вимагає створення належних умов, а саме облаштування митною інфраструктурою та експертно-технічним обладнанням місць перетину державного кордону як сухопутними, так і водними транспортними комунікаціями. За таких обставин визначальним є підготовка кваліфікованого персоналу, здатного вирішувати складні завдання щодо підтримання міждержавного співробітництва при пріоритетності національних інтересів України, у тому числі й захисту екологічної сфери. Такі думки зустрічаємо у науковому доробку К. М. Горб та Р. Ю. Олексієнка [7].

При виконанні експортно-імпортних операцій, пов'язаних з необхідністю переміщення товарів, що підлягають обов'язковому санітарному, ветеринарному, фітосанітарному, радіологічному, екологічному контролю, до контрольно-фіскальної функції, яку виконує митна служба, долучаються інші види перевірки вантажів, а саме процедури встановлення їх відповідності встановленим державою нормам екологічної безпеки.

Неоднозначний вплив на стан екологічної безпеки здійснюють тенденції щодо зростання обсягів зовнішньої торгівлі. Це змушує митні органи підвищувати професійну підготовку працівників, оскільки забезпечення належної реалізації митною службою контрольно-пропускної функції є запорукою виконання інших завдань – створення і збереження безпечного стану екологічного режиму в Україні.

Таке безпекове середовище забезпечує Державна екологічна інспекція України, яка здійснює реалізацію державної політики щодо державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів та діє на підставі Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 року № 275 [8].

Неоднозначну оцінку надається науковцями у сферах митного та екологічного права і практичними

працівниками митної та екологічної служб положенням Закону України від 06.09.2018 № 2530-VIII «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України», який набрав чинності 04 жовтня 2018 року [9]. Даним законодавчим актом скасовано повноваження Держекоінспекції та її територіальних органів у частині здійснення екологічного контролю у пунктах пропуску через державний кордон на митній території України. Не передбачено також робочих місць та постійного перебування державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища територіальних органів Держекоінспекції у пунктах пропуску через державний кордон. Водночас з метою вирішення проблемних питань щодо залучення працівників Державної прикордонної служби України та державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища територіальних та міжрегіональних територіальних органів Державної екологічної інспекції України у пунктах пропуску через державний кордон при здійсненні перевірок дотримання вимог законодавства про радіаційну безпеку Кабінетом Міністрів України 14.08.2019 року прийнято постанову № 715, якою затверджено Порядок взаємодії Державної прикордонної служби та Державної екологічної інспекції у разі виявлення перевищення допустимого рівня іонізуючого випромінювання транспортних засобів та вантажів, що переміщуються через державний кордон України [10].

На даний час постановою Кабінету Міністрів України від 29.01.2020 № 39 «Про ліквідацію територіального та міжрегіонального територіального органу Державної екологічної інспекції» [11] до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів» [12] внесено зміни, відповідно до яких гранична чисельність працівників Держекоінспекції становить 110 осіб, з яких 106 – державні службовці, загальна гранична чисельність працівників територіальних органів Держекоінспекції становить 1906 осіб, з яких 1879 – державні службовці.

Здійснене порівняння чисельності працівників Держекоінспекції показало, що прослідковується тенденція до зменшення кількості працюючих на напрямках забезпечення екологічної безпеки держави. Так, загальна гранична чисельність працівників територіальних та міжрегіональних територіальних органів Держекоінспекції у 2019 році становила

1926 осіб, з яких 1901 – державні службовці та кількість штатних одиниць апарату Держекоінспекції – 90 осіб, з яких 86 – державні службовці [13].

Окремо слід акцентувати увагу на деструктивних, без перебільшення критичних наслідках для екології України, спричинених загарбницькими діями російської федерації, яка здійснила повномасштабне вторгнення до України 24 лютого 2022 року. Безкінечні бомбардування території України, руйнування дамб, обстріли нафтобаз, об'єктів хімічної промисловості, знищення Каховської ГЕС, пошкодження лісів, мінування сільськогосподарських земель, забруднення річок і озер – все це значною мірою порушило природний баланс, завдавши непоправної шкоди екологічній безпеці. Такі тяжкі наслідки в поєднанні з порушеннями митних правил при імпортуванні до України низькоякісних товарів рослинного, тваринного і штучного походження у разі підвищують негативний вплив на загальний стан екологічної безпеки в Україні.

У контексті вищесказаного доцільно вирізняти завдання сучасного науковця, яке, на думку В. І. Зацерковного, І. В. Тішаєва та В. К. Демидова, має не тільки розвивати науку, а й завжди ретельно зважувати можливі наслідки своїх відкриттів для навколишньої природи, дбаючи про те, щоб вживалися всі необхідні природоохоронні заходи [14, с. 24].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, визначаємо орієнтовний перелік проблем, пов'язаних з забезпеченням екологічної безпеки держави на етапі переміщення через митний кордон потенційно шкідливих товарів до України. До таких чинників, але не виключно, відносимо корупційні прояви у діяльності митних органів при перевірці вантажів, що ввозяться на митну територію; не достатній рівень технічного забезпечення митних органів засобами контролю на предмет виявлення товарів, що несуть потенційну загрозу для екології держави; низький рівень свідомості суб'єктів господарювання, які заради наживи готові завдати шкоди довкіллю. Вирішення зазначених проблем вбачаємо в усуненні чинників, що сприяють поширенню загроз екологічній безпеці, а саме: забезпечення ефективного контролю за виконанням посадових обов'язків працівниками митних постів; створення незалежних контролюючих підрозділів для проведення негласних заходів на митницях з метою виявлення і профілактики корупційних проявів з боку працівників митних органів; запровадження до складу митних змін інспекторів Державної екологічної інспекції; проведення роз'яснювальної роботи серед суб'єктів господарювання, що займаються перевезенням через митний кордон вантажів, потенційно небезпечних для навколишнього природного середовища.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> (дата звернення: 19.03.2019).
2. Екологічна безпека України: проблеми та шляхи їх вирішення. Шавурська О. В. URL : <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2023/01/23.pdf>.
3. Екологічна безпека в європейських країнах: методи економічного регулювання й досвід для України: наукова доповідь [В. С. Кравців, П. В. Жук, Ю. І. Стадницький та ін. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2020. 97 с.
4. Про національну безпеку України. Закон України № 2469-VIII від 21.06.2018 року. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018. № 31.
5. Дук Н. Митна служба України в системі екологічної безпеки: аналіз, картографування. Еколого-географічні аспекти і проблеми природокористування. Наукові записки, 2010. № 1. С. 231-236.
6. Митний кодекс України. Закон України № 4495-VI від 13.02.2012 року. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 44–45, № 46–47, № 48, ст. 552.
7. Горб К. М., Олексієнко Р. Ю. Аналіз митного забезпечення прикордонних територій України. Проблеми розвитку прикордонних територій та їх участі в інтеграційних процесах: Матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. Т. 2. 2007. Луцьк «Вежа». С. 183–189.
8. Положення про Державну екологічну інспекцію України. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 року № 275. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>.
9. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України. Закон України від 06.09.2018 № 2530 – VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2530-19#Text>.
10. Порядок взаємодії Державної прикордонної служби та Державної екологічної інспекції у разі виявлення перевищення допустимого рівня іонізуючого випромінювання транспортних засобів та вантажів, що переміщуються через державний кордон України. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 року № 715. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715-2019-%D0%BF#Text>.
11. Про ліквідацію територіального та міжрегіонального територіального органу Державної екологічної інспекції. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.2020 року № 39. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-2020-%D0%BF#Text>.
12. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 року № 85. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-%D0%BF#Text>.
13. Публічний звіт Т.в.о. Голови Державної екологічної інспекції України за 2019 рік. URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-eco.pdf.
14. Зацерковний В. І. Методологія наукових досліджень : навч. посіб. В. І. Зацерковний, І. В. Тішаєв, В. К. Демидов. Ніжин, НДУ ім. М. Гоголя, 2017. 236 с.