

УДК 339.54

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2021.2.03>

ІГОР ОЛЕКСІЙОВИЧ ПАНОВ,

кандидат юридичних наук, доцент,

Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-1462-2316>,

e-mail: panov.i.a@ukr.net

РОЛЬ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАКТИКИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ В ОХОРОНІ ТВАРИННОГО СВІТУ УКРАЇНИ

Досліджено законодавство та практику його застосування щодо митного й іншого документального оформлення операцій із переміщення через митний кордон України зразків диких тварин, виявлено основні недоліки у процедурах попередження незаконного вивезення представників дикої фауни, запропоновано механізми унеможливлення та попередження передачі для митного оформлення незаконно добутих диких тварин з метою їх вивезення за межі країни.

Ключові слова: митне право, митне законодавство, митне оформлення, митниця, дики тварини.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Україна досить багато зусиль докладає для реалізації свого потенціалу як транспортного вузла не лише європейського, а й світового масштабу. Так, реалізуються різні інфраструктурні проекти, спрощуються дозвільні процедури, проводиться необхідна дипломатична робота. Особливо актуальною така робота стала після збройної агресії проти України та фактичного зменшення потоку товарів через нашу територію. Планомірний рух у цьому напрямку дає певні результати, але завжди є інша сторона медалі. Розвиток напрямків транспортного сполучення супроводжується збільшенням переміщення не тільки звичних товарів, які є предметом легальної міжнародної торгівлі. Водночас збільшується рух товарів, які переміщуються з порушенням національного законодавства та правил міжнародної торгівлі.

Для унеможливлення незаконного переміщення через кордон об'єктів матеріального світу кожна країна має власне митне й інше законодавство. Слід зазначити, що діяльність митних органів України хоча і регулюється Митним кодексом України, проте має використовуватися весь спектр законодавчих вимог щодо діяльності, яка пов'язана з переміщенням об'єктів через митну територію України. У зв'язку із цим часто виникають проблеми у практиці реалізації законодавства. Так, інколи предметами, які переміщуються через державний кордон, є живі дики тварини. Порядок їх переміщення має регулюватися не лише митним, але й іншим галузевим законодавством (ветеринарним, санітарним, екологічним то-

що). Проте відповідні посадові особи митних органів, не маючи прямих вказівок у митному законодавстві, допускають переміщення таких об'єктів через митний кордон України з порушенням чинних вимог щодо поводження з тваринами.

Стан дослідження проблеми

Проблемам адміністративно-правової охорони тваринного світу і ролі міліції в її здійсненні було присвячено дисертаційне дослідження В. І. Книша [1], проте у вказаній роботі не набули достатнього висвітлення саме митні процедури як механізми захисту тваринного світу від незаконного переміщення за межі України. Дисертаційне дослідження П. В. Тихого «Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни» [2] було проведено в розрізі дотримання саме екологічного та природоресурсного законодавства, практика і механізми митного оформлення переміщення диких тварин детально не розглядалися.

Тому, враховуючи специфіку правозастосування в Україні, з огляду на зміни законодавства, системи правоохоронних органів і практики їх діяльності, на сьогодні не знайшли достатнього наукового опрацювання питання захисту тваринного світу України за допомогою механізмів та процедур митного оформлення переміщення через митний кордон України диких тварин.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в удосконаленні митного законодавства України стосовно

створення та функціонування механізмів захисту тваринного світу.

Завданнями статті є: дослідити законодавчі вимоги до митного оформлення переміщення диких тварин через митний кордон України; виявити проблемні питання у практиці попередження незаконного переміщення диких тварин за межі України; здійснити наукове обґрунтування необхідних змін до законодавства для унеможливлення незаконного вилучення з навколишнього середовища диких тварин з метою їх подальшого вивезення з України.

Наукова новизна дослідження

Новизна статті полягає в науковому обґрунтуванні пропозицій щодо розробки та запровадження у практиці митного оформлення диких тварин механізмів автоматизованого обміну інформацією про переміщення диких тварин через митний кордон України між органами митного та/або ветеринарного контролю й органами Державної екологічної інспекції з метою створення механізму попередження незаконного вилучення з навколишнього середовища диких тварин з метою їх подальшого вивезення з України.

Виклад основного матеріалу

Стосовно переміщення тварин через митний кордон України правове регулювання залежить від двох основних чинників: статусу суб'єкта, який здійснює перевезення (громадянин – фізична особа чи суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності), і видів тварин, які переміщуються через кордон.

Стосовно статусу суб'єкта, який здійснює переміщення живих тварин через митний кордон України, законодавець досить чітко визначився в Митному кодексі України, ч. 1 ст. 378 якого передбачає: «Пропуск на митну територію України товарів, що класифікуються в 1–24 групах УКТ ЗЕД та ввозяться громадянами для вільного обігу, в будь-яких обсягах не дозволяється»¹. Відповідно до Митного тарифу України всі живі тварини, крім окремих позицій (морепродуктів, культур мікроорганізмів, пересувних звіринців тощо), належать до групи 1 УКТ ЗЕД². Таким чином,

громадянам, які не мають статусу суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, не дозволяється провезення на територію України живих тварин.

Проте ч. 2 ст. 378 Митного кодексу України встановлює певні винятки: «Обмеження, встановлене частиною першою цієї статті, не поширюється на: ... 4) домашніх тварин». Тут вступає в дію другий чинник, який впливає на правовий режим переміщення тварин через митний кордон України, – вид тварини.

Аналіз законодавства України з виходом за межі виключно митного законодавства дозволяє виділити кілька правових режимів живих тварин, за якими здійснюється правове регулювання поведінки з ними. Основними з таких видів, які впливають на правовий режим, є поділ на домашніх, сільськогосподарських, тяглових, диких тварин і тварин, які самі є продуктами харчування, готовими до споживання безпосередньо або після «кулінарної» обробки.

Слід зазначити, що Митний кодекс України щодо живих тварин оперує поняттями «тварини», «домашні тварини» і «тяглові тварини». Під тваринами в цілому, виходячи зі змісту Кодексу, узагальнюються всі представники тваринного світу в біологічному розумінні цього терміна.

Поняття тяглових тварин не розкривається та згадується лише один раз стосовно звільнення від гарантій дотримання вимог митного режиму тимчасового ввезення. Таке поняття не вимагає особливої уваги в контексті цього дослідження. Домашні тварини досить часто згадуються в тексті Митного кодексу України, проте зміст цього поняття не розкривається.

Аналіз чинного законодавства України дає змогу виділити кілька нормативних актів, які тією чи іншою мірою встановлюють правове регулювання поведінки з тваринами та розкривають зміст названих вище понять.

Зокрема, ч. 1 ст. 3 Закону України «Про тваринний світ» дає визначення одного з об'єктів правового регулювання цього Закону і передбачає: «Дикі тварини – хордові, в тому числі хребетні (ссавці, птахи, плазуни, земноводні, риби та інші) і безхребетні (членистоногі, молюски, голкошкірі та інші) в усьому їх видовому і популяційному різноманітті та на всіх стадіях розвитку (ембріони, яйця, лялечки тощо), які перебувають у стані природної

¹ Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 08.05.2021).

² Про Митний тариф України : Закон України від 04.06.2020 № 674-IX // БД

«Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-20> (дата звернення: 08.05.2021).

волі, утримуються у напіввільних умовах чи в неволі»¹. Аналіз вказаного положення не дає змоги чітко визначити критерії виділення або віднесення того чи іншого представника тваринного світу до диких або домашніх тварин.

Тому для митного й адміністративного права більш доцільним є звернення до ст. 1 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», в якій надаються такі поняття, які є актуальними для цього дослідження:

- тварини – біологічні об'єкти, що належать до фауни: сільськогосподарські, домашні, дикі, в тому числі домашня і дика птиця, хутрові, лабораторні, зоопаркові, циркові;

- дикі тварини – тварини, природним середовищем існування яких є дика природа, в тому числі ті, які перебувають у неволі чи напіввільних умовах;

- домашні тварини – собаки, коти й інші тварини, що протягом тривалого історичного періоду традиційно утримуються і розводяться людиною, а також тварини видів чи порід, штучно виведених людиною для задоволення естетичних потреб і потреб у спілкуванні, що, як правило, не мають життєздатних диких популяцій, які складаються з особин з аналогічними морфологічними ознаками, та існують тривалий час у їх природному ареалі;

- сільськогосподарські тварини – тварини, що утримуються та розводяться людиною для отримання продуктів і сировини тваринного походження².

Саме Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження» є джерелом, у першу чергу, адміністративного права, за правовою конструкцією всі поняття в ньому максимально наближені до потреб митного законодавства, але не враховують природної або екологічної цінності того чи іншого представника тваринного світу. Митне законодавство, використовуючи вказані вище поняття, також мало сприяє виконанню екологічної функції права в цілому. Водночас окремі положення митного регулювання (нетарифної та офіційної природи) спрямовані на попередження

завдання шкоди довкіллю в цілому і тваринному світу зокрема.

Слід зазначити, що на режим і правове регулювання переміщення тварин через кордон України окремо впливають деякі особливості видового складу тварин, які переміщуються. Йдеться про транскордонне переміщення об'єктів, які захищаються Конвенцією про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення³ (відома під назвою – Конвенція СІТЕС). Указана Конвенція вимагає від митних органів України дотримуватися правил міжнародного переміщення зразків тварин і рослин, які захищаються цією Конвенцією, зокрема попереднього отримання та пред'явлення дозволів на імпорт чи експорт тварини, який, у свою чергу, передбачає досить ґрунтовну перевірку: мети переміщення, умов для утримання та догляду, наслідків для популяції. Така перевірка здійснюється відповідними науковими й адміністративними органами країн. Однак слід зазначити, що такі вимоги стосуються досить обмеженого кола видів фауни, які мають режим «зникаючих або таких, що знаходяться під загрозою зникнення». У разі, якщо тварина не має такої ознаки, переміщення відбувається на загальних підставах за умови виконання вимог ветеринарного законодавства.

Таким чином, слід констатувати, що митне законодавство України не передбачає особливих процедур захисту тваринного світу України, за винятком механізмів, передбачених для об'єктів Конвенції СІТЕС, а Митний кодекс України не диференціює режим пропуску тварин через митний кордон України залежно від віднесення тварини до видів диких тварин. Для митних органів України експорт свійської свини чи дикої свини (вепра) взагалі не впливає на перелік документів і процедуру митного оформлення вантажів.

Курс на спрощення всіх дозвільних процедур в Україні, в тому числі митних, запровадження принципу «єдиного вікна» призвели до того, що країна стала досить зручним хабом для незаконної торгівлі дикими тваринами. При цьому потерпає і дика природа України. Так, останнім часом все частіше в засобах масової інформації почали з'являтися

¹ Про тваринний світ : Закон України від 13.12.2001 № 2894-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14> (дата звернення: 08.05.2021).

² Про захист тварин від жорстокого поводження : Закон України від 21.02.2006 № 3447-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3447-15> (дата звернення: 08.05.2021).

³ Конвенцією про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення : від 03.03.1973 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_129 (дата звернення: 08.05.2021).

сюжети про затримання партій диких тварин на митниці¹, факт незаконності вивезення підтверджується компетентними природоохоронними органами України². Вивозяться здебільшого невеликі птахи. Більше того, такий процес набирає ознак організованого бізнесу³. Слід зазначити, що проблема незаконного перевезення тварин є проблемою не тільки України⁴, інше питання – як із цим бореться Україна і які механізми розробляються.

Убачається необхідним указати на наявність окремих засобів попередження незаконного вилучення тварин із навколишнього середовища та їх вивезення. Однак такі механізми існують у межах різних галузей законодавства, а їх дотримання покладено на різні органи державної влади, які не узгоджують свою діяльність між собою.

Так, для експорту диких тварин додатково до документів як на інший вантаж необхідно подавати ветеринарний сертифікат або інший ветеринарний документ (залежно від вимог країни-імпортера). Документи про законність походження таких тварин, з точки зору чинного екологічного законодавства, не вимагаються. Як правило, документами походження тварин у всіх випадках затримання тварин на кордоні були накладні чи договори

з розплідниками. Самі митні органи не мають права вимагати підтвердження законності діяльності таких «розплідників». А враховуючи терміновість і зафіксовану в митному законодавстві першочерговість митного оформлення живих тварин, на це просто немає часу. І це в той час, як значна частина тварин, які вивозяться з України, в неволі можуть утримуватися, але не розмножуються. Дошки інтернет-оголошень у сезон містять значну кількість оголошень як про купівлю, так і про продаж цілих партій тварин, особливо птахів.

Органи ветеринарного контролю у процесі видачі відповідних сертифікатів і паспортів також не мають права перевіряти законність діяльності розплідників, які видають документи про походження тварин.

Тому складається ситуація, коли в умовах досить жорсткої регламентації державних перевірок, на перший погляд, неможливо попередити вивезення представників дикої фауни України за кордон і припинити діяльність незаконних мисливців за тваринами, які прикриваються діяльністю розплідників. Проте це тільки на перший погляд. Відповідно до Порядку утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах, «у місцях, де утримуються та розводяться дикі тварини, які перебувають у стані неволі, має бути забезпечено їх облік шляхом ведення відповідного журналу. ... В журналі зазначається така інформація: ... дані про власника або утримувача тварини, в/з господарстві(а) якого тварина утримується/вибуває; дані про господарство, в/звідки якому утримується/прибула тварина; дані про перевізника (найменування); дата та причини вибуття/прибуття тварини з/в господарства(о); дані електронного чипування та (або) генетичної ідентифікації (за наявності), ідентифікаційні мітки (вушні бирки, татування тощо), для птахів – номери кілець (зазначаються за наявності); біологічний вид, назва (наукова назва) тварин; дата народження або орієнтовний вік тварини на момент прибуття; документ про походження тварини (вилучена з природного середовища, ввезена в Україну з інших країн, факт купівлі, обміну, отримання у спадок тощо), відомості про батьків (за наявності). ... Про набуття у власність тварини, у тому числі про народження тварини, протягом 24 годин письмово повідомляють відповідний територіальний (міжрегіональний територіальний) орган Держекоінспекції із зазначенням таких відомостей: документ про походження тварини (вилучена з природного середовища,

¹ Понад 1,5 тис. затриманих митниками в Борисполі щиглів випустять на свободу – Семерак // Interfax-Україна : сайт. 18.01.2019. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/559772.html> (дата звернення: 08.05.2021); «Співоча контрабанда» – 250 рідкісних птахів з України затримали на митниці в Угорщині // Mukachevo.net : сайт. 17.02.2017. URL: <http://www.mukachevo.net/ua/news/view/196491> (дата звернення: 08.05.2021).

² Державні інспектори Столичного округу беруть участь у роботі комісії для визволення щигликів, виявлених на території Міжнародного аеропорту «Бориспіль» // Державна екологічна інспекція України : офіц. сайт. 17.01.2019. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/136> (дата звернення: 08.05.2021).

³ Браконьєри вивозять з України тисячі співочих птахів: об'єми контрабанди вражають // 24АГРО : сайт. 16.02.2021. URL: https://agro.24tv.ua/brakonyeri-vivozyat-ukrayinitisyachi-novini-ukrayini-i-svitu_n1543417 (дата звернення: 08.05.2021).

⁴ Перевозив на собі: у США заарештували чоловіка за контрабанду співочих птахів // Фокус : сайт. 28.04.2021. URL: <https://focus.ua/uk/world/481315-perevozil-na-sebe-v-ssha-arestovali-muzhchynu-za-kontrabandu-pevchih-ptic> (дата звернення: 08.05.2021).

ввезена в Україну з інших країн, факт купівлі, обміну, отримання у спадок тощо) ...»¹.

Таким чином, чинне законодавство України передбачає механізм контролю за діяльністю розплідників з боку Державної екологічної інспекції. Інше питання, що вказана інспекція не має і не отримує відомості про факти переміщення диких тварин через митний кордон України. І проблема знаходиться саме у площині митного законодавства та взаємодії митних органів з іншими компетентними органами України. Враховуючи документальний характер усіх митних процедур, усі факти проходження тварин через митницю, особи, відповідальні за експорт, і документи, надані для підтвердження походження тварин, чітко фіксуються. Тому не має бути складностей із документальним доказуванням саме цих аспектів незаконності переміщення через кордон тварин. Однак документи, якими супроводжувалися тварини, мають в автоматичному режимі надсилатися до державної екологічної інспекції. Таку інформацію може бути надіслано до Держекоінспекції й органами ветеринарного контролю, до яких звертаються зацікавлені суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності для отримання ветеринарних свідоцтв та інших документів.

Надсилання такої інформації не може зупиняти митного оформлення переміщення тварин, однак є засобом наступного державного контролю. Державна екологічна інспекція, у свою чергу, звіряє отримані від митних органів документи з базою інформації, що надається суб'єктами, які здійснюють розведення диких тварин. відсутність у Держекоінспекції інформації про заявлених до митного оформлення тварин або невідповідність їх кількості є підставою для перевірки такого суб'єкта господарювання, а також застосування заходів адміністративно- або кримінально-правового характеру за незаконне вилучення об'єктів тваринного світу зі стягненням шкоди, завданої довкіллю. Факт вилучення, кількість і видовий склад тварин доводяться документами, наданими для митного оформлення. Особою, яка незаконно вилучила тварин із навколишнього середовища, має вважатися особа, яка підписала документи про

походження тварин (накладні розплідника, договори купівлі-продажу тварин тощо).

Застосування такого механізму не потребує значних фінансових ресурсів з боку держави, система відповідних органів уже сформована та діє, компетенція посадових осіб виписана в законодавстві та перевірена практикою його застосування. Автоматичний обмін інформацією між митними органами й іншими органами державної влади про факт переміщення диких тварин не є порушенням прав громадян, у тому числі на захист персональних даних, у зв'язку з тим, що до таких операцій допущені виключно суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності. Для початку роботи такої системи потрібно ухвалити відповідний нормативний акт, яким слід передбачити створення та функціонування алгоритму обміну інформацією про операції з переміщення диких тварин між митними органами або органами ветеринарного контролю та Державною екологічною інспекцією.

Висновки

1. Україна потребує створення митних механізмів захисту тваринного світу від неконтрольованого вивезення диких тварин з території України та боротьби з міжнародною системою незаконної торгівлі зразками дикої фауни світу.

2. Із метою формування механізмів загальної превенції правопорушень, пов'язаних із незаконною міжнародною торгівлею об'єктами тваринного світу, необхідно розробити й ухвалити положення про автоматичний обмін інформацією та документами, наданими для митного оформлення переміщення через кордон України диких тварин. Отримувачами вказаної інформації є органи Державної екологічної інспекції.

3. Невідповідність інформації, наданої для митного оформлення переміщення диких тварин, та інформації, яка є в розпорядженні Держекоінспекції, щодо обсягу розведення й утримання тварин має бути підставою для застосування механізмів юридичної відповідальності за незаконне добування тварин із навколишнього середовища.

Список бібліографічних посилань

1. Книш В. І. Адміністративно-правова охорона тваринного світу та роль міліції у її здійсненні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 187 с.

¹ Порядок утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах : затв. Наказом М-ва охорони навколишнього природного середовища України від 30.09.2010 № 429 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1384-10> (дата звернення: 08.05.2021).

2. Тихий П. В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2000. 165 с.

Надійшла до редколегії 11.05.2021

ПАНОВ И. А. РОЛЬ ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ В ОХРАНЕ ЖИВОТНОГО МИРА УКРАИНЫ

Исследованы законодательство и практика его применения в отношении таможенного и другого документального оформления операций по перемещению через таможенную границу Украины образцов диких животных, выявлены основные недостатки в процедурах предупреждения незаконного вывоза представителей дикой фауны, предложены механизмы предотвращения и предупреждения передачи для таможенного оформления незаконно добытых диких животных с целью их перемещения за пределы страны.

Ключевые слова: таможенное право, таможенное законодательство, таможенное оформление, таможня, дикие животные.

PANOV I. O. ROLE OF CUSTOMS LEGISLATION AND PRACTICE OF ITS IMPLEMENTATION IN THE PROTECTION OF FAUNA OF UKRAINE

The article is focused on studying the role of legislation and state policy in the customs sphere in ensuring the preservation of wildlife in Ukraine in the context of the possibility of exporting samples of wild animals outside Ukraine. The main problems of prevention of illegal seizure of wild fauna samples for their further movement outside Ukraine have been identified.

The main factors influencing the impossibility of preventing the export of wild animals outside Ukraine are the state policy on simplification of customs clearance of goods and the introduction of the "single window" principle. Those mechanisms themselves do not create the preconditions for the movement of illegally seized wild animals across the border. However, the lack of mechanisms for the exchange of information between customs and veterinary authorities and environmental authorities leads to a lack of mechanisms for environmental authorities to respond to the facts of illegal removal of wild animals from the environment. In turn, customs and veterinary authorities are deprived of the powers to control the legality of the origin of wild animals to be moved across the border of Ukraine.

The author has emphasized the need to develop automated algorithms for the exchange of information on the movement of wild animals across the border between the relevant government agencies in order to further control the legality of the origin of animals and bring to justice those who illegally released wild animals.

The results of the study can be used in the practice of customs legislation in order to establish mechanisms to prevent illegal movement of wild animals across the state border and bring to justice those guilty of removing animals from the environment in violation of the current legislation of Ukraine.

Key words: customs law, customs legislation; customs clearance, the Customs, wild animals.