

Podstawy prawne międzynarodowej współpracy celnej Ukrainy: ogólny przegląd podpisanych umów międzynarodowych w zakresie ceł

Viktor Kovalov*, Yevgen Garmash**

Podtrzymywanie międzynarodowej współpracy w zakresie spraw celnych państwa jest istotnym elementem polityki zagranicznej Ukrainy. Trwające reformy ukraińskiego systemu celnego oraz zmiany w prawie celnym w kontekście procesów integracji europejskiej rodzą potrzebę przeprowadzenia analizy zaangażowania krajowych organów celnych we współpracę międzynarodową. W związku z tym w artykule przeanalizowano główne przepisy regulujące współpracę celną między Ukrainą a UE, a także członkostwo Ukrainy w głównych organizacjach międzynarodowych, stanowiące podstawowy bodziec do jej przystąpienia do umów międzynarodowych w sprawie uproszczenia i harmonizacji krajowych procedur celnych. Z analiz tych płynie wniosek, iż obecnie w Ukrainie istnieją szczegółowe ramy regulacyjne umożliwiające krajowym organom celnym ustanawianie i utrzymywanie międzynarodowych stosunków celnych zarówno z zagranicznymi organami celnym, jak i z organizacjami międzynarodowymi, których ustawowe obowiązki obejmują działania na rzecz współpracy celnej.

Słowa kluczowe: międzynarodowe prawo celne, współpraca celna między Ukrainą a UE, konwencje międzynarodowe, organizacje międzynarodowe, traktaty międzynarodowe, umowy międzynarodowe

Kody klasyfikacji JEL: F13, K39

* Kandydat nauk o zarządzaniu państwowym, adiunkt • Uniwersytet Finansów i Cel (Ukraina) • ✉ vkovalovo@gmail.com • ORCID: 0000-0001-7249-0959

** Kandydat nauk prawnych, adiunkt • Uniwersytet Finansów i Cel (Ukraina) • ✉ kafedra_omk@ua.fm • ORCID: 0000-0002-3018-3499

Wprowadzenie

Międzynarodowa współpraca celna Ukrainy kształtowała się wraz z jednoczesnym tworzeniem i rozwijaniem jej państwowości oraz zależała bezpośrednio od powstania krajowego systemu celnego.

Współpraca pomiędzy Ukrainą a UE i jej państwami członkowskimi odbywa się w ramach

Układu o stowarzyszeniu¹, w tym o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA). Postanowienia polityczne i gospodarcze Układu o stowarzyszeniu zostały podpisane odpowiednio

¹ Ustawa nr 40 z 2014 r. w sprawie ratyfikacji Układu o stowarzyszeniu między Ukrainą, z jednej strony, a Unią Europejską, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony.

21 marca 2014 r. i 27 czerwca 2014 r. DCFTA (Van Der Loo, 2016).

Układ o stowarzyszeniu ustanawia Podkomitet ds. Współpracy Celnej, który ma służyć jako platforma do intensyfikacji dialogu w zakresie spraw celnych. Odpowiada za nadzór nad ujednoczeniem przepisów i procedur zgodnie z zobowiązaniami zapisanymi w DCFTA. Ponadto program stowarzyszeniowy zawiera uzgodnione wspólne priorytety w zakresie wdrażania Układu o stowarzyszeniu. Współpraca celna z UE opiera się również na Strategii ramowej współpracy celnej przyjętej w maju 2012 r.²

W Strategii ramowej określono trzy powiązane ze sobą priorytety, a mianowicie: bezpieczne i swobodne szlaki handlowe, w szczególności maksymalne uproszczenie procedur handlowych w celu zagwarantowania pewności prowadzenia interesów we współpracy z organami celnymi, które stanowią ogniwo łańcucha dostaw; zarządzanie ryzykiem oraz zwalczanie oszustw, szczególnie przeciwdziałanie nielegalnemu handlowi, rozwijanie należytego zarządzania ryzykiem oraz wymiana informacji celnych; inwestowanie w modernizację służby celnej, zwłaszcza poprzez ujednoczenie przepisów oraz procedur celnych zgodnie z wytycznymi DCFTA.

W ramach programu UE „Cła 2020” powołano grupy robocze w celu monitorowania realizacji określonych zadań i wdrażania środków przewidzianych w Strategii ramowej. Średnioterminowe priorytety celne dla Ukrainy obejmują: przystąpienie do Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej oraz Konwencji o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym, wprowadzenie systemu upoważnionych podmiotów gospodarczych oraz uruchomienie automatycznej wymiany informacji celnych.

Od 1 stycznia 2019 r. postanowienia Regionalnej konwencji w sprawie pan-euro-śródziemno-

² *Information on international instant cooperation with the EU, with international organizations, data on the practical implementation of this cooperation agreement*, <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/spivrobotnitstvo-mij-ukrainoyu-ta-evrop/spivrobotnitstvo-z-evropeyskim-soyuzo/spivrobotnitstvo-z-misiesyu-evropeysko>.

morskich (Pan-Euro-Med) preferencyjnych reguł pochodzenia będą stosowane w handlu dwustronnym pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską. Konwencja Pan-Euro-Med stanowi instrument ustanawiający jednakowe reguły pochodzenia mające zastosowanie do umów o wolnym handlu między umawiającymi się stronami³.

Wykorzystanie konwencji Pan-Euro-Med otworzy ukraińskim producentom nowe możliwości w zakresie eksportu, w szczególności poprzez obniżenie ceł eksportowych nakładanych na produkty stron tej konwencji, wytwarzanych z surowców lub komponentów importowanych z innych krajów będących stronami Pan-Euro-Med.

Ponadnarodowa współpraca celna Ukrainy z członkami międzynarodowej wspólnoty odbywa się na podstawie ogólnie przyjętych zasad i norm prawa międzynarodowego. Odpowiedzialność za rozwój wielostronnej współpracy celnej Ukrainy włączono do puli głównych zadań krajowych organów celnych (w tym regionalnych), które podlegają specjalnie upoważnionemu centralnemu organowi wykonawczemu ds. ceł – Państwowej Służbie Celnej Ukrainy (PSCU).

Na przestrzeni lat Ukraina osiągnęła znaczące rezultaty w zakresie międzynarodowej współpracy celnej, która odbywała się na zasadzie dwustronnej i wielostronnej w ramach działań kontraktowych i instytucjonalnych (Światowa Organizacja Celna, Rada Szefów Służb Celnych)⁴. Na poziomie dwustronnym Ukraina dysponuje dość obszernymi ramami prawnymi (około 50 umów), które obejmują wiele porozumień międzyrządowych i międzyresortowych, a także protokoły w sprawach celnych (np. umowa między Radą Ministrów Ukrainy a rządem Republiki Austrii w sprawie pomocy administracyjnej oraz współpracy⁵, protokół podpisany z Wydziałem Celnym Republiki Mołdawii w sprawie koordynacji w za-

³ Pismo Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 72/14-612/1-24. Wejście w życie umowy międzynarodowej w Ukrainie.

⁴ <https://customs.gov.ua/mizhnarodna-spivprazia>.

⁵ Uchwała Rady Ministrów Ukrainy nr 785 z dnia 11 lipca 2001 r. w zakresie zatwierdzenia Umowy między Radą Ministrów Ukrainy a rządem Republiki Austrii w sprawie

kresie formy i szczegółów dotyczących informacji przekazywanych między Państwową Służbą Celną Ukrainy a Wydziałem Celnym Republiki Mołdawii).

Ukraina czynnie współpracuje również z Węgrami. Wysiłki PSCU są ukierunkowane na wzmocnienie dwustronnej współpracy w zakresie egzekwowania prawa i zwalczania przemytu. Rząd Ukrainy oraz rząd Węgier podpisały umowę w sprawie wzajemnej pomocy administracji celnych, która stwarza możliwość wymiany informacji dla celów weryfikacji legalności operacji zagranicznych oraz wykrywania naruszeń przepisów prawa celnego (Sydor, Marynchak, Zelinska, 2021).

Przegląd literatury

Kwestie związane z międzynarodową współpracą celną Ukrainy nabierają znaczenia w różnych okresach obowiązywania polityki celnej kraju. Początkowo były związane przede wszystkim z integracją Ukrainy ze środowiskiem międzynarodowym oraz przystąpieniem do międzynarodowych konwencji celnych lub organizacji międzynarodowych (Światowa Organizacja Handlu, Światowa Organizacja Celną itp.). Na obecnym etapie umiędzynarodawiania polityki celnej priorytet stanowi wdrożenie postanowień Układu o stowarzyszeniu między Ukrainą a UE, w szczególności postanowień rozdziału IV „Handel i kwestie związane z handlem” oraz rozdziału V „Sprawy celne i ułatwienia w handlu”.

Różne aspekty polityki celnej, przepisów celnych i prawa celnego są poddawane szczegółowej analizie w publikacjach naukowych rodzimych badaczy, a mianowicie system regulacji celnej omawiają prace Babyuka (2021) oraz Kostyshyna (2020), natomiast regulacja celna zagranicznej działalności gospodarczej jest przedmiotem badań naukowych prowadzonych przez Kovaleva i Garmasha (2021). Denisenko (2020) i Voichenko (2021) rozpatrują międzynarodowe normy praw-

pomocy administracyjnej oraz współpracy w kwestiach celnych.

ne. Z kolei Godyak, Ilyushik oraz Pavlovich-Seneta (2019) badają kształtowanie się i reguły prawa celnego. Politykę celną w kontekście globalizacji opisuje Kolodiy (2021). Jednakże na obecnym etapie na szczególną uwagę zasługuje analiza priorytetów w zakresie polityki celnej Ukrainy, a także analiza kierunków dopasowywania jej do norm światowych, co wynika z faktu nasilenia procesów globalizacyjnych oraz integracyjnych.

Metody

Badania przeprowadzono na podstawie zestawu normatywnych aktów prawnych oraz innych aktów regulujących współpracę celną między Ukrainą a UE. Obejmuje on międzynarodowe prawodawstwo celne opracowane pod patronatem WTO (np. Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu), Światowej Organizacji Celnej (np. protokół z Kioto) i Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz międzynarodowe umowy wielostronne między Ukrainą a UE regulujące współpracę celną (np. umowa o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach celnych), a także wspólne programy i plany działania, jak również inne dokumenty. Ponadto należy uwzględnić też prawo pierwotne i wtórne UE oraz sprawozdania i wnioski Rady oraz Komisji Europejskiej, a także strategię UE dla Ukrainy i perspektywę rozwoju Unii celnej z Ukrainą, jak również traktaty.

Wyniki badań i ich ocena

Podpisywanie przez Ukrainę umów międzynarodowych w sprawie ponadnarodowej współpracy celnej nabrało tempa po przystąpieniu tego kraju do WTO (Ustawa nr 250-VI). Stało się to możliwe po podpisaniu Konwencji o utworzeniu Rady Współpracy Celnej z dnia 15 grudnia 1950 r.

Dzięki międzynarodowej współpracy celnej w ramach WTO, jak również z Europejską Komisją Gospodarczą ONZ – organizacjami międzynarodowymi, pod których patronatem opracowywano i wdrażano większość umów międzynarodowych

w sprawach celnych – Ukraina stała się stroną międzynarodowych konwencji celnych.

System transportu załadunkowego upraszczający procedury rejestracji przy przekraczaniu granic

Jedną z pierwszych międzynarodowych konwencji w sprawach celnych, do których przystąpiła Ukraina, była Konwencja celna w zakresie międzynarodowego transportu drogowego towarów z zastosowaniem karnetów TIR z dnia 14 listopada 1975 r.

Konwencję TIR podpisało 66 państw, a w momencie jej wejścia w życie uchyliła i zastąpiła w stosunkach między umawiającymi się stronami podobną, lecz regionalną (europejską), konwencję TIR z 1959 r. Ukraina jest stroną konwencji TIR od 15 lipca 1994 r. (Ustawa nr 117/94-VR). Konwencja TIR z 1975 r. jest traktatem międzynarodowym, do którego dostęp jest otwarty, składającym się z 7 rozdziałów zawierających 64 artykuły i 9 załączników.

Konwencja ta pozostaje jedną z najskuteczniejszych w zakresie transportu międzynarodowego i *de facto* jedynym globalnym systemem tranzytu celnego. Konwencja dotyczy przewozu towarów, bez ich przeładunku w pojazdach drogowych lub kontenerach, przekraczających jedną lub więcej granic, by dotrzeć z jednostki celnej jednej z umawiających się stron konwencji do jednostki celnej drugiej umawiającej się strony konwencji, która to jednostka znajduje się w kraju przeznaczenia towarów.

Konwencja obowiązuje, pod warunkiem że część operacji TIR między początkiem a końcem podróży towarów jest realizowana w ramach transportu drogowego. Towary przewożone zgodnie z procedurą TIR są zwolnione z obowiązku opłacenia ceł importowych i eksportowych lub wpłacania depozytu na te cła, a także z podatków w urzędach celnych mijanych w trakcie tranzytu z punktu A do punktu B.

Towary przewożone zgodnie z procedurą TIR w zamkniętych i zabezpieczonych pojazdach drogowych lub kontenerach zazwyczaj są zwolnione z odprawy w mijanych urzędach celnych. Jednakże, aby zapobiec naruszeniom, w wyjątkowych

przypadkach, w szczególności jeśli zachodzą podejrzenia, iż doszło do nielegalnych działań, organy celne mogą przeprowadzać inspekcję takich ładunków. Każda umawiająca się strona konwencji wyznacza stowarzyszenia poręczające, które mają prawo do wydawania karnetów TIR – bezpośrednio lub za pośrednictwem stowarzyszeń pośredniczących będących ich odpowiednikami – oraz do udzielania gwarancji.

Takie stowarzyszenie poręczające zobowiązuje się do uiszczenia odpowiednich importowych lub eksportowych należności celnych oraz podatków, jak również wszelkich odsetek za zwłokę, które mogą być należne zgodnie z przepisami prawa celnego kraju, w którym wykryte zostało naruszenie w związku z działaniami TIR.

Rozwój współpracy między administracjami celnymi w celu przeciwdziałania naruszeniom przepisów prawa celnego

W celu rozwoju międzynarodowej współpracy celnej Ukrainy oraz zwiększenia poziomu skuteczności w zwalczaniu naruszeń przepisów prawa celnego 23 maja 2000 r. Ukraina przystąpiła (ustawa nr 699/2000) do Międzynarodowej konwencji z dnia 9 czerwca 1977 r. o wzajemnej pomocy administracyjnej w zapobieganiu naruszeniom przepisów celnych oraz dochodzeniach w tym zakresie i eliminacji naruszeń przepisów celnych (konwencja z Nairobi).

Konwencja z Nairobi weszła w życie 21 maja 1980 r., a od dnia 1 lipca 2006 r. przystąpiło do niej 50 państw. Każde państwo będące członkiem Rady (w myśl art. 15.1 tej konwencji) oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych lub jej agencji specjalistycznych może przystąpić do tej konwencji.

Konwencja z Nairobi składa się z tekstu głównego, preambuły, 23 artykułów oraz 11 załączników i ma na celu rozwój współpracy między administracjami celnymi w obszarze zwalczania naruszeń przepisów prawa celnego.

W tym zakresie preambuła konwencji wskazuje, że naruszenie przepisów prawa celnego stanowi zagrożenie dla gospodarczych, społecznych

i fiskalnych interesów państw oraz uzasadnionych interesów handlowych. Zgodnie z art. 1 konwencji, który zawiera definicje podstawowych pojęć, „naruszenie przepisów prawa celnego” należy rozumieć jako dowolne naruszenie lub próbę naruszenia przepisów prawa celnego.

Przy tym „ustawodawstwo celne” powinno oznaczać wszelkie przepisy ustawowe i wykonawcze stosowane lub kontrolowane przez administrację celną w związku z importem, eksportem lub tranzytem towarów.

Oprócz tych terminów w art. 1 zdefiniowano także: „oszustwa celne”, „przemysł”, „cła importowe i eksportowe oraz podatki” itp.

Wszelkie załączniki do konwencji z Nairobi przyjęte przez umawiającą się stronę konwencji uważa się za jej integralną część. Ponadto, podobnie jak w przypadku innych traktatów wielostronnych w dziedzinie międzynarodowych stosunków celnych, każdy załącznik do konwencji jest uważany za odrębną konwencję. W związku z tym zgodnie z postanowieniami konwencji z Nairobi obowiązkowe jest przyjęcie co najmniej jednego z jej załączników.

Umawiające się strony, które przyjęły jeden lub więcej załączników do tej konwencji, zgadzają się, by ich administracje celne zapewniały sobie wzajemną pomoc w celu zapobiegania naruszeniom przepisów prawa celnego oraz prowadzenia dochodzeń w sprawie naruszeń i przeciwdziałania im.

Administracja celna umawiającej się strony może zwrócić się o pomoc przy dowolnym dochodzeniu bądź w związku z postępowaniem sądowym lub administracyjnym prowadzonym przez tę umawiającą się stronę. Jeżeli takie sprawy nie są prowadzone bezpośrednio przez administrację celną, może ona zwrócić się o pomoc wyłącznie w ramach jej kompetencji w tym zakresie. A także, jeżeli dochodzenie ma miejsce w państwie organu administracji, do której kierowany jest wniosek o udzielenie pomocy, organ ten udziela jej na żądanie w granicach swoich kompetencji w zakresie tego dochodzenia.

Wzajemna pomoc nie obejmuje wniosków o aresztowanie osób ani o zwrot ceł, podatków, opłat czy innych środków na rzecz drugiej uma-

wiającej się strony. Jeżeli umawiająca się strona uzna, że udzielenie pomocy na żądanie może zagrazić jej suwerenności, bezpieczeństwu lub innym ważnym interesom krajowym bądź może odbić się na uzasadnionych interesach handlowych dowolnego przedsiębiorstwa, publicznego czy prywatnego, może odmówić udzielenia pomocy albo uzależnić jej udzielenie od spełnienia określonych warunków lub wymogów.

Jeżeli administracja celna umawiającej się strony wystąpi z wnioskiem o udzielenie pomocy, której nie byłaby w stanie udzielić w przypadku takiego wniosku drugiej umawiającej się strony, zwróci ona uwagę na ten fakt w swoim wniosku. Wniosek taki jest rozpatrywany zależnie od decyzji umawiającej się strony, do której wpłynął. W myśl konwencji z Nairobi wszelkie koszty poniesione na biegłych oraz świadków pokrywa umawiająca się strona, która złożyła wniosek. Postanowienia tej konwencji nie stoją na przeszkodzie, by umawiające się strony udzielały sobie innej wzajemnej pomocy bądź zobowiązały się do udzielania sobie nawzajem takiej pomocy w przyszłości.

Odprawa czasowa pojazdów w ramach procedury uproszczonej

Inną międzynarodową konwencją celną, do której przystąpiła Ukraina, jest Konwencja dotycząca odprawy czasowej (ustawa nr 995/472). Podpisanie przez Ukrainę tekstu konwencji oraz wszystkich jej załączników nastąpiło 24 marca 2004 r. Konwencja weszła w życie 27 listopada 1993 r., a od dnia 1 lipca 2006 r. przystąpiło do niej 50 państw. Oprócz preambuły i 34 artykułów tekstu głównego, konwencja stambulska zawiera również 13 załączników, które stanowią jej integralną część. Pod warunkiem przystąpienia do konwencji i przyjęcia wszystkich jej załączników uchyla ona i zastępuje, w całości lub w części, postanowienia 15 umów międzynarodowych odnoszących się do procedury odprawy czasowej. Zgodnie z postanowieniami konwencji „odprawę czasową” należy rozumieć jako system celny, który pozwala na wwóz na obszar celny niektórych towarów (w tym pojazdów) warunkowo zwolnionych z należności

Tabela 1. Ważne międzynarodowe konwencje celne podpisane przez Ukrainę

Lp.	Nazwa umowy	Data podpisania/ zatwierdzenia/ przystąpienia	Data wejścia w życie w Ukrainie	Obowiązywanie	Uwagi
1	Konwencja celna w sprawie kontenerów, 1982 r.	Przystąpienie Ukrainy zgodnie z Dekretem prezydenta Ukrainy nr 616/2002 z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie przystąpienia Ukrainy do Międzynarodowej konwencji o harmonizacji granicznych kontroli towarów	12 grudnia 2003 r.	Jeżeli w dowolnym okresie liczba umawiających się stron spadnie poniżej pięciu, konwencja przestanie obowiązywać po upływie tego 12-miesięcznego okresu	Konwencja jest zawierana pod patronatem EKG ONZ. Administrowana przez WTO
2	Międzynarodowa konwencja w sprawie zharmonizowanego systemu oznaczania i kodowania towarów, 1986 r.	Przystąpienie Ukrainy zgodnie z Dekretem prezydenta Ukrainy nr 466 z dnia 17 maja 2002 r.	1 stycznia 2004 r.	Nieokreślony okres ważności	Konwencja została zawarta pod patronatem WTO. Administrowana przez WTO
3	Umowa o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach celnych	Data podpisania – 15 kwietnia 1994 r. Ratyfikacja zgodnie z ustawą Ukrainy nr 1301-XIV z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawie ratyfikacji Umowy o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach celnych	31 stycznia 2000 r.	Umowa została zawarta na pięć lat z automatycznym przedłużeniem na następne pięć lat	Umowa międzynarodowa zawarta w ramach WNP

Źródło: opracowane na podstawie <https://customs.gov.ua/mizhnarodna-spivprazia>.

celnych przywozowych i podatków, bez zakazów czy ograniczeń gospodarczych nakładanych na import; towary takie (w tym pojazdy) muszą być importowane w określonym celu i przeznaczone do dalszego eksportu w wyznaczonym terminie i nie mogą ulec zmianie, z wyjątkiem normalnego obniżenia ich wartości (amortyzacji) w związku z ich wykorzystaniem. Odprawa czasowa powinna odbywać się na podstawie dokumentu odprawy czasowej – międzynarodowego dokumentu celnego uznawanego za zgłoszenie celne i umożliwiającego identyfikację towarów (w tym pojazdów) oraz zawierającego ważną międzynarodową gwarancję pokrycia ceł importowych i podatków.

Międzynarodowa Izba Handlowa sprawuje kontrolę nad ponadnarodowym systemem gwarancyjnym i może mieć prawo potwierdzać niezbędne gwarancje oraz wydawać karnety krajowym izbom handlowym.

W związku z tym tymczasowy wywóz głównych kategorii towarów nieprzeznaczonych do sprzedaży w kraju, w którym następuje odprawa czasowa, może być zwolniony z cła. Wobec tego, w myśl postanowień konwencji stambulskiej, ustanowiono Komitet Administracyjny, który ma za zadanie nadzorować jej stosowanie oraz wypracowywanie środków mających na celu zagwarantowanie jednolitej wykładni oraz spójnego stosowania tej konwencji, jak również wszelkich proponowanych w niej zmian.

Wykaz innych głównych wielostronnych umów międzynarodowych Ukrainy w sprawie współpracy celnej znajduje się w tabeli 1.

W ujęciu ogólnym umowy międzynarodowe zawarte przez Ukrainę w sposób przewidziany przez prawo odgrywają ważną rolę w regulacji prawnej międzynarodowej współpracy celnej.

Ukraina podejmuje stosunkowo intensywne i ukierunkowane działania w celu dostosowania

krajowego prawa celnego do międzynarodowych standardów prawnych poprzez przystępowanie do międzynarodowych konwencji regulujących sprawy celne, zawieranie międzynarodowych umów prawnych określających podstawowe i najbardziej ogólne przepisy prawa celnego oraz wymianę informacji i wdrażanie wspólnych środków służących do realizacji polityki celnej państw. Ponadto fakt, że obecnie Ukraina jest stroną wielu umów i traktatów międzynarodowych, stanowi zachętę dla organów ustawodawczych i wykonawczych do reformowania systemu celnego oraz wprowadzania najnowszych form i metod regulacji prawnej.

Zgodnie z Kodeksem celnym Ukrainy państwo uczestniczy w międzynarodowej współpracy w sprawach celnych. Ukraina stosuje się do uznanych na szczeblu międzynarodowym systemów klasyfikacji i kodowania towarów, systemów celnych, statystyk celnych, innych ogólnie przyjętych norm i standardów obowiązujących w ramach światowych stosunków celnych, a także zapewnia realizację międzynarodowych umów Ukrainy w zakresie cel, które zostały zawarte zgodnie z prawem (Kormych, 2018).

Najbardziej rozwiniętym i obiecującym obszarem współpracy Ukrainy z UE jest handel. Obecnie stosunki pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską charakteryzują się pozytywną dynamiką dwustronnego handlu. Stopniowo współpraca nabiera tempa, dlatego oczekuje się, że Unia Europejska wraz z nowymi członkami UE wkrótce stanie się największym partnerem handlowym Ukrainy. Współpracę w tej dziedzinie ułatwia fakt, że Ukraina stała się pełnoprawnym członkiem Światowej Organizacji Handlu – organizacji międzynarodowej, której celem jest stworzenie systemu norm prawnych obowiązujących w handlu międzynarodowym oraz monitorowanie zachowywania zgodności z tym systemem (Manzhar, Perkumiené, Beriozovas, 2021).

Główne cele WTO to zapewnienie długoterminowego i stabilnego funkcjonowania systemu międzynarodowych stosunków handlowych, liberalizacja handlu międzynarodowego, stopniowe znoszenie ograniczeń celnych i handlowych

oraz zapewnienie przejrzystości procedur handlowych. Organizacja formułuje przepisy międzynarodowe, których muszą przestrzegać państwa członkowskie w ramach swoich stosunków handlowych, jak również stwarza warunki dla wielostronnych negocjacji mających na celu globalną liberalizację handlu. Aby realizować strategię integracji europejskiej, Ukraina musi utrzymać wysokie tempo wzrostu gospodarczego.

Tylko wówczas gospodarka kraju będzie w stanie dążyć do harmonizacji krajowych wskaźników gospodarczych z odpowiednimi wskaźnikami Unii Europejskiej. Przystąpienie Ukrainy do WTO otworzyło perspektywy rozwoju gospodarki narodowej.

Warto zwrócić uwagę na ścisłą współpracę Ukrainy z Polską. Podpisano już wiele umów w sprawie wymiany niektórych informacji między Państwową Służbą Celną Ukrainy a Służbą Celno-Skarbową w Polsce. W celu rozszerzenia współpracy między organami celnymi państw, w szczególności między sąsiadującymi granicznymi jednostkami celnymi, a przy tym uznając potrzebę zwiększenia skuteczności kontroli celnej towarów przekraczających granicę ukraińsko-polską, konieczne jest ulepszenie prawa międzynarodowego. Ukraina popiera wspólną kontrolę graniczną i celną na granicy ukraińsko-polskiej, podnosząc, że Ukraina i Polska uzgodniły już odpowiednie działania⁶.

Kolejnym wyróżniającym się krajem, z którym Ukraina przykładowo współpracuje, są Węgry. Jednostki celne Ukrainy i Węgier ściśle współpracują ze sobą na wielu polach. Porozumienia zawarte podczas ostatnich spotkań stanowiły kontynuację ustaleń poczynionych w lipcu 2011 r. Podpisane dokumenty przewidują przede wszystkim funkcjonowanie systemu wczesnego ostrzegania w sytuacjach nadzwyczajnych na granicy ukraińsko-węgierskiej. Opracowano algorytm etapów informacyjnych – od zmian w punktach kontrolnych

⁶ Ukraina i Polska wznawiają intensywną współpracę na granicy celnej w celu zwalczania przemytu, <https://www.kmu.gov.ua/en/news/minfin-ukrayina-i-polshcha-vidnovlyuyut-aktivne-spivrobitnictvo-na-mitnomu-kordoni-zadlya-protidiiyi-kontrabandi>.

na przejściach granicznych po zmiany w kierownictwie służb celnych Ukrainy i Węgier. Algorytm określa również optymalną liczbę pojazdów, na których wjazd na określony czas strony wyrażają zgodę. Pomaga to unikać kolejek oraz zwiększać przepustowość punktów kontrolnych na granicy ukraińsko-węgierskiej oraz wielkość transportu zagranicznych towarów przez te punkty. W przeszłości ukraińskie i węgierskie jednostki celne będą współpracować w zakresie szkoleń oraz badań. Ważne są obszary i możliwości usprawnienia współpracy z węgierskimi organami celnymi w dziedzinie zwalczania przestępstw celnych, a także określenie formatów wymiany informacji w celu zwiększenia skuteczności współpracy, w szczególności wcześniejszej wymiany informacji. Poziom wykrywalności przestępstw w ramach współpracy z węgierskimi jednostkami należy już do najwyższych w obrębie całego systemu celnego. Szczególnie istotne dla ukraińskich organów celnych jest wypracowanie operacyjnych kontaktów z przedstawicielami węgierskich organów celnych w sprawie wymiany informacji dotyczących zajęcia znacznych ilości narkotyków, substancji psychotropowych i prekursorów narkotykowych, a także wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, w tym tytoniowych.

Węgry są zainteresowane dalszym pogłębieniem stosunków między Unią Europejską a Ukrainą, ponieważ Ukraina jest największym sąsiadem Węgier, a jednocześnie partnerem gospodarczym o szczególnym znaczeniu. Głównym celem takiej kooperacji jest utrzymanie sprzyjającej atmosfery charakteryzującej współpracę dwustronną, a państwa zainteresowane są dalszym jej wieloaspektowym rozwojem.

Podczas prezentacji w Brukseli Państwowa Służba Celna Ukrainy ogłosiła zamiar stworzenia wielofunkcyjnej, konkurencyjnej i skutecznie zarządzanej służby celnej dorównującej najnowocześniejszym modelom takich systemów na świecie. Transformacja celna opiera się na założeniu harmonizacji krajowego prawodawstwa celnego z prawodawstwem Unii Europejskiej. Takie podejście w trakcie przechodzenia Ukrainy na otwartą gospodarkę rynkową zapewnia stosowa-

nie w praktyce celnej koncepcji i zasad przyjętych w globalnym środowisku celnym i sprzyja zainteresowaniu Komisji Europejskiej praktyczną pomocą ukraińskiej służbie celnej w jej modernizacji.

Dążenie Ukrainy do przystąpienia do Unii Europejskiej stanowi dodatkowy bodziec do rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym Państwowa Służba Celna Ukrainy i jej międzynarodowa współpraca celna odgrywają zasadniczą rolę. Opcja europejska, na którą postawiła Ukraina we wczesnych stadiach tworzenia podwalin swojej polityki zagranicznej, była logicznym następstwem działań niepodległościowych tego kraju. Stanowi też odzwierciedlenie fundamentalnych interesów Ukrainy, skryształizowanych z całej historii narodu ukraińskiego, a także jego mentalności i głęboko zakorzenionych tradycji demokratycznych, jak również opiera się na rozsądnym dążeniu obywateli Ukrainy do postrzegania ich państwa jako integralnej części zjednoczonej Europy.

Wnioski

Walka z przemytem i naruszeniami prawa celnego to główne obszary współpracy dwustronnej Ukrainy. Kooperacja w tym zakresie jest przede wszystkim realizowana poprzez wysyłanie zapytań przez ukraińskie organy celne do służb celnych innych krajów w celu uzyskania niezbędnych informacji bądź pomocy w prowadzeniu dochodzeń w przypadkach naruszenia przepisów celnych lub poprzez informowanie tych służb o ewentualnych przestępstwach w odpowiednich państwach. Unia Europejska dostrzega wpływ polityki celnej Ukrainy na rozwój handlu i procesów gospodarczych w Unii Europejskiej. Rodzi to obiektywne zainteresowanie Unii Europejskiej współpracą celną z Ukrainą.

Obecnie Ukraina podtrzymuje zamiar stworzenia wielofunkcyjnej, konkurencyjnej i skutecznie zarządzanej służby celnej dorównującej najnowocześniejszym modelom takich systemów na świecie. Transformacja celna opiera się na założeniu harmonizacji krajowego prawodawstwa celnego

z prawodawstwem Unii Europejskiej. Takie podejście zapewnia stosowanie w ukraińskiej praktyce celnej koncepcji i zasad przyjętych w globalnym środowisku celnym oraz sprzyja zainteresowaniu Unii Europejskiej praktyczną pomocą ukraińskim organom celnym w ich modernizacji.

Dalszy rozwój ukraińskiej służby celnej w kontekście globalnych przemian wspólnotowych będzie polegał na znaczącym zwiększaniu ilości towarów przewożonych przez granicę w wyniku globalizacji handlu oraz powszechnym wdrażaniu technologii informatycznych w związku z rosną-

cym znaczeniem roli organów celnych stanowiących narzędzie regulacji stosunków handlowych i gospodarczych, a także potrzebą stosowania nowego podejścia do ceł. Działania organów celnych koncentrują się na wspieraniu rozwoju handlu międzynarodowego i tworzeniu warunków sprzyjających zagranicznej działalności gospodarczej. Współdziałanie służb celnych ma długą historię; od czasu uzyskania niepodległości przez Ukrainę, trwa intensywny proces podpisywania odpowiednich umów, a wiele z nich dziś wymaga już aktualizacji i zmiany.

Abstract

Legal Bases of International Customs Cooperation of Ukraine: A General Overview of the Signed International Agreements in the Customs Area

Participation in international cooperation on state customs is an essential component of Ukraine's foreign policy. Active reform of Ukraine's customs system and changes in customs law in the context of European integration processes need a current analysis of our country's customs authorities' engagement in international cooperation. As a result, the article examines the main regulations governing customs cooperation between Ukraine and the EU, as well as Ukraine's participation in major international organisations, which served as the primary impetus for its accession to international agreements on the simplification and harmonisation of national customs procedures. It is concluded that there is now a detailed regulatory framework in place that allows Ukraine's customs authorities to establish and maintain international customs relations, both with foreign customs authorities and with international organisations whose statutory activities include customs cooperation.

Keywords: international customs law, customs cooperation between Ukraine and the EU, international conventions, international organizations, international treaties, international agreements

JEL classification codes: F13, K39

Otrzymany: 26 stycznia 2022
Zrewidowany: 8 lutego 2022
Zaakceptowany: 4 marca 2022
Opublikowany: 29 lipca 2022

Bibliografia

- Babyuk, A.M. (2021), *Legal regulation of customs in Ukraine. Actual problems of state and law*, tom 89, red. G.I. Chanisheva. Odessa: Helvetica, s. 3–7.
- Denisenko, S.I. (2020), *International legal standards for simplification and harmonization of customs procedures in the field of international trade*, praca doktorska. Odessa: Ukraiński Państwowy Uniwersytet Finansów i Handlu Międzynarodowego.
- Godiak, A.I., Ilyushik, O.M., Pavlovich-Seneta, J.P. (2019), *Customs law of Ukraine*. Lwów: SPOLOM, s. 308.
- Kolodiy, I.M. (2021), The impact of globalization on the development of cooperation between states within the World Customs Organization, *Law Forum*, 3, s. 147–153.
- Kormych, B. (2018), *The Customs Law of Ukraine. The Introduction to Ukrainian Law, Forthcoming*, <http://doi.org/10.2139/ssrn.3166278>.

- Kostyshyn, Y. (2020), Conceptual principles of customs control research, *European Cooperation*, 1(45), s. 51–62.
- Kovalev, V.G., Garmash, E.V. (2021), Customs formalities, customs procedures, *Public Administration and Customs Administration*, 4(27), s. 129–133.
- Manzhar, K., Perkumienė, D., Beriozovas, O. (2021), Ukraine and the WTO, Miškininkystė ir kraštotvarka. Girionys (Kauno r.): Kauno miškų ir aplinkos inžinerijos kolegija, 1(19).
- Muzhev, O.O. (2019), Theoretical and methodological principles of customs policy implementation within the national economy, *Biuletyn Naukowy Chersońskiego Uniwersytetu Państwowego*, seria: *Nauki ekonomiczne*, 26, s. 193–196.
- Sydor, H., Marynchak, L., Zelinska, H. (2021). Combating violations of customs rules and smuggling, *Biuletyn Naukowy Iwano-Frankiwskiego Narodowego Technicznego Uniwersytetu Nafty i Gazu*, seria: *Ekonomia i zarządzanie w przemyśle naftowym i gazowym*, 1(23), s. 137–148, [https://doi.org/10.31471/2409-0948-2021-1\(23\)-137-148](https://doi.org/10.31471/2409-0948-2021-1(23)-137-148).
- Van Der Loo, G. (2016), *The EU-Ukraine DCFTA. W: Legislative approximation and application of EU law in the Eastern neighbourhood of the European Union*, Van Elsuwege P., Petrov R. (red.). Londyn: Routledge.
- Voichenko, T. (2021). Organization of customs control: European practices, *Economy and Society*, 33, <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-33-1>.

Akty prawne

- Ustawa nr 117/94-VR w sprawie przystąpienia do Konwencji celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR.
- Ustawa nr 250-VI w sprawie ratyfikacji Protokołu przystąpienia Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu.
- Ustawa nr 699/2000 w sprawie przystąpienia do Konwencji o wzajemnej pomocy administracyjnej w zapobieganiu naruszeniom przepisów celnych oraz dochodzeniach w tym zakresie i eliminacji naruszeń przepisów celnych.
- Ustawa nr 995/472 w sprawie przystąpienia do Konwencji o odprawie czasowej.



Centrum Analiz i Studiów Podatkowych
Centre for Analyses and Studies of Taxation

· WYDAWCA ·

CENTRUM ANALIZ I STUDIÓW PODATKOWYCH SGH · Warszawa 02-554 · Al. Niepodległości 162
DOMINIK J. GAJEWSKI (redaktor naczelny) · GRZEGORZ GOŁĘBIEWSKI · ADAM OLCZYK (sekretarz redakcji)

· KONTAKT ·

analysesandstudies@sgh.waw.pl · analysesandstudies.sgh.waw.pl · casp.sgh.waw.pl