

Дяченко В.І.\*

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВАХОСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У МИТНІЙ СФЕРІ

*With the transition of the Ukrainian economy to a market economy the value of customs authorities sharply increased, and the range of tasks undertaken by Customs, has moved from the political field in purely economic – legal. Previously, because of small volumes of international trade in Ukrainian customs served as the «iron curtain», but now it takes for a natural feature – the legal and economic regulation of international transport and replenish state coffers.*

Діяльність Державної митної служби України в частині захисту національних економічних інтересів держави свідчить, що питання боротьби з контрабандою та протидії митним правопорушенням стали одним з головних її завдань.

В межах виконання завдань, направлених на подолання контрабанди та порушень митних правил, митні органи здійснюють численну кількість заходів в межах їх компетенції з метою якомога значної мінімізації можливих негативних наслідків для держави.

Забезпечення законності в сфері митної політики України набуває в наш час особливо важливого значення. Нормальне функціонування митних органів України дозволяє забезпечити належний порядок державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності нашої країни. В той же час порушення в сфері митного законодавства істотно підривають економічну систему держави, сприяють розвитку таких головних дестабілізуючих чинників внутрішнього ринку України як контрабанда та порушення митних правил.

Важливу роль в економіці України відіграє належне функціонування митної системи України, своєчасне виконання завдань, покладених на митну службу України в процесі захисту національних інтересів та безпеки держави. Саме тому питання дотримання вимог митного законодавства України, зокрема, при переміщенні товарів та транспортних засобів, здійсненні процедури митного контролю й оформлення, потребує постійної та пильної уваги з боку органів прокуратури.

Згідно зі ст. 3 Митного Кодексу України складовою зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності України є митна справа, яка включає в себе боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил, митне регулювання, пов'язане з встановленням та справлянням податків і зборів, порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, процедури митного контролю та оформлення [1].

Митна політика та митна справа України відіграють важливу роль в інтеграції економіки України до європейських і світових стандартів, особливо у фінансовому забезпеченні економічного розвитку України, захисті своїх економічних інтересів та безпеки, що є пріоритетним напрямом роботи органів державної влади України [2, с. 24].

\* кандидат юридичних наук, доцент кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів Національної академії і прокуратури України

Аналіз стану правозахисної діяльності в сфері митного законодавства свідчить про те, що, незважаючи на комплекс заходів, які постійно здійснюються органами прокуратури, контрабанда та порушення митних правил залишаються одними з головних дестабілізуючих чинників внутрішнього ринку України, негативно впливають на розвиток національної економіки, її стратегічних галузей [3, с. 81].

З метою посилення правозахисної діяльності органів прокуратури в сфері митного законодавства необхідно зупинити увагу на існуючих проблемах в цій сфері.

Однією з основних проблем є недостатнє співробітництво органів прокуратури та митних органів щодо обміну інформацією про боротьбу з переміщенням товарів поза митним контролем або з приховуванням від нього, вчинення адміністративних правопорушень, наслідками чого є неналежне вжиття заходів по виявленню контрабанди та проведенню перевірок при адміністративному провадженні у справах про порушення митних правил.

Перепоною в належному здійсненні правозахисної діяльності органів прокуратури за додержанням митного законодавства нині залишається сприяння посадових осіб органів державної влади, зокрема правоохоронних та контролюючих, юридичним чи фізичним особам у переміщенні через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від нього товарів, транспортних засобів, історичних та культурних цінностей [4, с. 14].

На недостатній рівень організації роботи митних органів, а відповідно і органів прокуратури в вищевказаній сфері впливають недосконалість нормативно-правового регулювання, внаслідок чого неналежним чином здійснюється контроль з боку митних органів, розбіжності між нормами Митного кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, іншими нормативно-правовими актами, особливо при регулюванні провадження у справах про порушення митних правил.

Так, аналізуючи положення Митного Кодексу України в частині здійснення митного контролю, можна дійти висновку, що Державна митна служба України не має права регламентувати види митного огляду, порядок їх проведення, визначати випадки, коли митний огляд здійснюється обов'язково, а також відповідальність посадових осіб митних органів за забезпечення ефективності митних оглядів [11, с. 100].

Необхідно також зупинити увагу на удосконаленні митного законодавства, що регулює питання митного контролю в пунктах пропуску через митний кордон України, митної справи. Існують такі проблеми в цих напрямках:

- затримки з пропуском через митний кордон України товарів через ускладнену процедуру проходження державних видів контролю в пунктах пропуску; велика кількість державних контрольних служб на кордоні; фактичне подвійне проведення цих видів контролю (на кордоні та всередині держави);
- відсутність у Митному кодексі України розмежування транспортних засобів на механічні та немеханічні під час провадження справ про порушення митних правил при застосуванні митними органами такого засобу впливу як вилучення транспортних засобів;
- накази Державної митної служби України, що зачіпають права і свободи інших осіб, підлягають реєстрації в Міністерстві юстиції України. Обов'язковим етапом цього процесу є погодження проектів наказів із заінтересованими міністерствами та відомствами, а також Міністерством фінансів України. Це ускладнює та затягує процес впровадження проектів та нових технологій.
- Неефективний механізм розпорядження конфіскованим майном [5].

Окрім того, Державною митною службою України видано деякі нормативно-правові акти, які ускладнюють роботу суб'єктів господарської діяльності. Запроваджено порядок

здійснення митного контролю, митного оформлення товарів і транспортних засобів, який не сприяє спрощенню митних процедур. Це призводить до численних і справедливих нарікань з боку суб'єктів господарювання.

Залишається неврегульованим на законодавчому рівні питання організаційно-правових засад діяльності Державної митної служби України, що призводить до використання митними органами у своїй практичній діяльності лише норм відомчих актів [12, с. 145].

Недостатньо вживаються ефективні заходи щодо захисту економічних інтересів держави під час визначення декларованої вартості імпортованих товарів. Унаслідок цього Державний бюджет України зазнає втрат, знижується конкурентоспроможність товарів вітчизняного виробництва на внутрішньому ринку, створюється підґрунтя для службових зловживань з боку працівників митниці.

До цього часу не організовано ефективного контролю за дотриманням вимог законодавства, спрямованого на викорінення корупції й хабарництва в митних органах, що сприяє поширенню організованої злочинності, зміцненню її економічної бази, перешкоджає діяльності легально діючих підприємств, порушує їхні законні права та інтереси та зменшує привабливість України як транзитної держави.

Окрім того, не вживаються заходи щодо підвищення ефективності кадрової роботи з особовим складом. Допускалося нецільове використання бюджетних коштів.

Необхідно також звернути увагу на недостатній рівень організації роботи з боку керівників митних органів із забезпечення справляння митних платежів з товарів, що переміщуються через митний кордон України, на що впливає не в повній мірі вжиття заходів до притягнення їх до персональної відповідальності [13, с. 55].

Завдяки неправильній скерованості роботи керівників митних органів відчувається надолуження існуючого відставання від показників загального фонду Держбюджету, причинами чого також служать не виявлення ними внутрішніх резервів та незалучення додаткових надходжень під час здійснення контролю за:

- правильністю визначення митної вартості та класифікації товарів;
- визначенням країни походження товарів;
- митним оформленням товарів та системою управління ризиками;
- наданням податкових пільг;
- боротьбою з контрабандою та порушеннями митних правил [7, с. 42].

Ще однією із значних проблем є те, що працівники митних органів поверхово виконують контрольні документи, безпідставно перекладають завдання на інші підрозділи, а керівники структурних підрозділів Державної митної служби України та спеціалізованих митних установ не здійснюють постійний моніторинг та аналіз стану виконання регіональними митницями доручень керівництва, не в повній мірі вживають заходи для покращення виконавської дисципліни.

З метою аналізу існуючих проблем правозахисної діяльності органів прокуратури в митній сфері, а відповідно вжиття певних заходів необхідно звернути увагу на стан законності здійснення правозахисної діяльності у вищевказаній сфері на прикладі роботи прокуратури Донецької області в цьому напрямі.

У 2011 році питання боротьби з незаконним переміщенням товарів через митну територію України, а також зростання кількості порушень митних правил двічі розглядались на міжвідомчій та координаційній нарадах керівників правоохоронних органів Донецької області [2].

Так, у січні 2011 року прокуратурою області проведено міжвідомчу нараду з питань протидії контрабанди. Крім цього, такі питання розглядались ще на 2 координаційних нарадах керівників правоохоронних органів області.

Східною митницею порушено 8 кримінальних справ про контрабанду (-8), але за результатами їх розслідування до суду направлено лише 1 (12,4%).

Незначна кількість направлених до суду кримінальних справ пов'язана з тим, що фактично всі справи порушено за ст.201 Кримінального Кодексу України про контрабанду товарів. Злочини виявлялись через значний проміжок часу після здійснення експортно-імпортних операцій, на що впливала тривалість отримання документів з митних органів іноземних держав, які підтверджують факти порушення митного законодавства України [10, с. 17].

Попри це, у грудні минулого року слідчим відділом УСБУ в Донецькій області закінчено провадження ще по 4 кримінальних справах про товарну контрабанду на суму 6 млн. грн., а всього протягом 2011 року до суду спрямовано 14(+7) кримінальних справ, по яких сума незаконно переміщених товарів складає майже 10,6 млн. грн.

Східною митницею на 9,4% менше заведено справ про порушення митних правил (1 233). За результатами їх розгляду безпосередньо митними органами накладено адміністративне стягнення у виді штрафу на загальну суму 440 тис. грн. (+39,7%).

Зниження показників роботи митних органів щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил відбулось, у першу чергу, у зв'язку з тим, що кількість митниць, які діяли на території Донецької області, скоротилось з трьох до однієї.

Крім того, прийнятими прокуратурою області заходами вдалося не допустити фактів безпідставного порушення кримінальних справ. Якщо протягом 2010 року митницями області незаконно порушувались 4 кримінальні справи, то у 2011 – жодної.

Завдяки принциповій позиції прокуратури області при розгляді судами справ про порушення митних правил забезпечено застосування стягнення у виді конфіскації предметів правопорушень у 82% розглянутих справ на суму 3,2 млн. грн., на 300 тис. грн. судами накладено штрафних санкцій [2].

Східною митницею закрито 140 (+131) справ про порушення митних правил.

По всіх фактах закриття Східною митницею справ прокуратурою області проведено перевірки, за результатами яких внесено 7 документів прокурорського реагування, до відповідальності притягнуто 10 посадових осіб. Всього за 12 місяців 2011 року за порушення, допущені при провадженні по справах про порушення митних правил, притягнуто до дисциплінарної відповідальності 45 працівників Східної митниці [2].

Судами закрито 105 (+54) справ про порушення митних правил. У 2011 році змінилась статистична звітність митних органів, що потягло включення до обліку справ, які розглядались та фактично закриті судами у минулі роки, а рішення до митних органів надійшли лише у поточному році. Фактично, з числа розглянутих у цьому році справ судами закрито 19 (-32).

На значну кількість закритих справ вказувалось у Тезах вимог та рішенні колегії Генеральної прокуратури від 21.06.2011, тому у II півріччі прокуратурою області активізовано роботу щодо недопущення фактів закриття справ про порушення митних правил, у зв'язку з чим судами за цей період закрито лише 6 таких справ.

Як вже було зазначено, підвищення ефективності протидії контрабанді та порушенням митних правил у митних органах, і належне виконання завдань при здійсненні митної політики України залежить від належного прокурорського нагляду за додержанням митного законодавства.

На даний час майже для всіх областей характерні певні негативні тенденції, що супроводжуються неналежною організацією правозахисної діяльності органів прокуратури у сфері митної політики. Зокрема, актуальною залишається проблема низького рівня вжиття

заходів щодо виявлення як митними органами, так і органами прокуратури ознак скоєння контрабанди. Викликає зауваження стан додержання законності митними органами при заведенні справ про порушення митних правил, продовжують траплятися непоодинокі факти безпідставного складання протоколів про порушення митних правил, нехтування правами та свободами фізичних та юридичних осіб, по відношенню до яких заводяться справи про порушення митних правил, при цьому допускаються випадки необґрунтованого прийняття рішень працівниками митних органів [9, с. 68].

Саме завдяки належній організації правозахисної діяльності органів прокуратури в сфері митного законодавства України проводяться відповідні перевірки, за результатами яких вносяться документи прокурорського реагування, притягаються до відповідальності посадові особи митних органів. У процесі гонитві за кількісними показниками заводяться декілька справ про порушення митних правил за наявності підстав для заведення однієї, причому митними органами не приділяється належної уваги до того, що порушення є однорідним, скоєне однією і тією самою особою, в один і той самий час [3, с. 82].

Спостерігається послаблення активності митних органів щодо виявлення фактів контрабанди, в результаті чого кримінальні справи про контрабанду порушуються органами прокуратури та Служби безпеки України. На практиці має місце безпідставне перекладення на слідчих обов'язків по встановленню осіб, в діях яких вбачаються ознаки контрабанди.

Лише здійснення ефективної правозахисної діяльності органів прокуратури може забезпечити неухильне додержання законів органами Державної митної служби України як під час здійснення митної справи взагалі, так і при адміністративному провадженні у справах про порушення митних правил та при виявленні ознак контрабандного переміщення товарів через митний кордон України [6, с. 35].

На практиці, здійснюючи правозахисну діяльність за додержанням митного законодавства, прокурор має широке коло повноважень, передбачених положеннями Закону України «Про прокуратуру» ті іншими нормами діючого законодавства України.

З метою поліпшення якості діяльності митних органів при здійсненні всіх складових митної справи в Україні, в тому числі боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил виникає потреба удосконалення правозахисної діяльності органів прокуратури у зазначених напрямках.

Вважаємо за необхідне запропонувати наступні шляхи підвищення рівня правозахисної діяльності за додержанням митного законодавства України:

- зосереджувати увагу на повноті та своєчасності проведення перевірок додержання митними органами законодавства України з метою усунення та вжиття відповідних заходів з приводу бездіяльності або незаконній діяльності митних органів;
- ретельно перевіряти приводи та підстави заведення справ про порушення митних правил, правильність застосування виду адміністративного стягнення, вимоги щодо складання протоколу та законність адміністративного затримання;
- використовуючи передбачені законодавством наглядові повноваження, прокуророві слід негайно застосовувати відповідні заходи прокурорського реагування на виявлені порушення митного законодавства;
- вдосконалити першочергові заходи при виявленні фактів контрабанди товарів та можливих зловживань з боку працівників Державної митної служби України (спільний з митними органами огляд вантажу на предмет його відповідності заявленому в документах, одержання завірених копій документів на вантаж, відбір пояснень від осіб, причетних до ввезення на територію України вантажу та ін.);

- налагодити постійну взаємодію органів прокуратури, підрозділів СБУ, митних органів та інших контролюючих органів під час виявлення ознак контрабанди;
- спільно з іншими працівниками органів прокуратури, до повноважень яких відноситься здійснення нагляду за додержанням законодавства органами митної служби під час проведення дізнання, вивчати матеріали про відмову в порушенні кримінальної справи з метою виявлення прихованих від обліку злочинів та перевіряти підстави для відмови у порушенні кримінальної справи або їх закриття;
- здійснювати усунування порушень вимог Митного кодексу України з боку митних органів у ході проведення окремих процесуальних дій, документування, фіксації слідів контрабанди з метою недопущення втрати речових доказів та негативних наслідків для успішності доведення вини контрабандистів, їх спільників та осіб, які вчинили порушення митних правил;
- систематично здійснювати перевірки щодо зберігання предметів контрабанди, не допускати поширення їх нестач, знищення, незаконної реалізації та розкрадань, за фактами неналежного зберігання речових доказів проводити відповідні перевірки;
- при встановленні фактів тяганини при адміністративному провадженні у справах про порушення митних правил вирішувати питання про відповідальність винних працівників митних органів;
- вживати заходів для забезпечення достовірності статистичних показників стану провадження про порушення митних правил, виявлення ознак контрабанди митними органами, практикувати здійснення взаємозвірок;
- систематично проводити координаційні, міжвідомчі та оперативні наради з питань боротьби з контрабандою, порушеннями митних правил та інших порушень при здійсненні митної справи в Україні;
- систематично здійснювати аналіз та узагальнення стану додержання законодавства під час виявлення ознак контрабанди та адміністративного провадження у справах про порушення митних правил, розробка та надсилання інформаційних листів з цих питань для опрацювання працівниками прокуратури з метою вжиття необхідних заходів щодо підвищення ефективності протидії контрабанди, порушень митних правил та корупції в митних органах.

Необхідно звернути увагу на те, що саме завдяки належному вжиттю заходів з боку митних органів, скерованих на боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил, буде відчуватися ефективна організація правозахисної діяльності органів прокуратури у зазначених напрямках [9, с. 68].

Саме спільна праця органів прокуратури з контролюючими органами, особливо з митними, дозволить підвищити ефективність митного контролю, зменшить обсяги контрабанди, рівень корупції в органах державної влади.

Враховуючи, що боротьба з контрабандою характеризується й міжнародними зв'язками (наприклад, направлення міжнародного запиту або клопотання), важливу роль має відігравати міжнародне співробітництво. Однак в Україні й досі немає міжнародної угоди, в якій би передбачався комплекс питань щодо співробітництва держав у боротьбі з контрабандою. Для зміни даної ситуації на краще необхідно не лише удосконалювати чинне законодавство, а й заповнити прогалини міжнародно-правового регулювання співробітництва держав у цій сфері.

Одним із важливіших аспектів удосконалення форм і методів правозахисної діяльності органів прокуратури у сфері митного регулювання є вжиття певних заходів, направлених на внесення змін до статті 201 Кримінального кодексу України щодо

декриміналізації правопорушень у сфері митної справи, а також до положень Митного кодексу України в частині:

- посилення адміністративної відповідальності за переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, зокрема шляхом встановлення розмірів штрафів, що накладаються за такі порушення, залежно від вартості товарів, транспортних засобів;
- запровадження обов'язкової конфіскації предметів контрабанди, товарів та транспортних засобів, що використовувались для приховування таких предметів при переміщенні через митний кордон України;
- надання митним органам права на оскарження постанов суду( судді) про накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил та ін.

З метою усунення недоліків в діяльності митних органів, варто звернути увагу на такий спосіб реагування, як винесення письмового попередження працівниками прокуратури посадовим особам митної служби. Ефективність такої дії пояснюється тим. Що під час винесення попередження встановлюється безпосередній контакт з посадовою особою, яка не дотримується законності у своїй діяльності, що у свою чергу дозволяє своєчасно реагувати на порушення закону. Психологічний вплив на посадових осіб має і така форма прокурорського реагування, як роз'яснювальна робота щодо неминучих негативних наслідків, проведена з посадовими особами, які задіяні у провадженні митних процедур, у разі невиконання письмового попередження прокурора – догана, не присвоєння чергового спеціального звання, пониження у спеціальному званні, звільнення з митного органу тощо [5].

Слід зауважити на тому, що дійсно в деяких областях нашої країни просліджується низька організація правозахисної діяльності органів прокуратури в сфері митного законодавства, але як засвідчує практика, в більшості випадків, на це впливає саме недосконале, суперечливе регулювання діяльності митних органів щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Незважаючи на наведені недоліки та помилки, викликані послабленням вимогливості прокурорів на етапі виявлення ознак контрабанди, а також при проведенні перевірок додержання законів митними органами при адміністративному провадженні у справах про порушення митних правил, проведений аналіз Генеральної прокуратури засвідчив, що здійснюючи правозахисну діяльність в сфері митного регулювання прокурори акцентують свою увагу на попередженні та недопущенні в подальшому порушень закону, принципово реагують на факти неналежного виконання працівниками митних органів своїх службових обов'язків.

### Список використаних джерел

1. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
2. Матеріали підсумкової колегії за результатами роботи прокуратури Донецької області за 2011 рік.
3. Дьомін Ю. Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил – одне з головних завдань митних органів // Вісник Академії митної служби України. – 2001. – №2. – С. 57-60.
4. Дьоміна С. Профілактика адміністративної делікатності у сфері митної справи // Вісник прокуратури. – 2010. – №7(109). – С. 92-98.

5. Жилка І. Забезпечення законності у діяльності митної служби // Митна справа. – 2009. – №4(64). – С. 7-16.
6. Ліщишин П. Актуальність боротьби з контрабандою на сучасному етапі // Вісник прокуратури. – 2003. – №2(20). – С. 86-90.
7. Паровой В. Контрабанді – рішучу відсіч // Вісник прокуратури. – 2006. – №1(64). – С. 39-42.
8. Ревака В. Забезпечення прав громадян // Вісник прокуратури. – 2007. – №7(73). – С. 86-90.
9. Руденко М. Концептуальна сутність прокурорського нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – №2(32). – С. 51-56.
10. Руденко М. Проблеми та перспективи прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні // Право України. – 2006. – №6. – С. 65-69.
11. Серих О. Деліктологія порушень митних правил: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2007. – 17 с.
12. Ченцов В. Митна служба в механізмі держави: методологічна рефлексія // Університетські наукові записки. – 2009. – №3(31). – С. 280-285.
13. Ченцов В. Перебудова правоохоронної діяльності митних органів України в контексті європейських стандартів: оперативно – розшукові аспекти // Право України. – 2008. – №7. – С. 141-146