

О. М. Лисенко, заступник начальника
оперативного відділу служби боротьби
з контрабандою та порушеннями митних правил
Чернігівської митниці

ІНФОРМАЦІЙНА СКЛАДОВА БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ВИЯВЛЕННЯ ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ МИТНИХ ОРГАНІВ ПОРУШЕНЬ МИТНИХ ПРАВИЛ

У статті розкривається зміст аналітично-пошукової роботи, здійснюваної митними органами під час відвернення, виявлення та припинення порушень митного законодавства. Автор робить спробу визначити поняття, його місце в оперативно-службовій діяльності митних органів України, перспективи подальших наукових досліджень із порушеного питання.

В статье раскрывается содержание аналитическо-поисковой работы, осуществляемой таможенными органами во время выявления, пресечения и предупреждения нарушений таможенного законодательства. Автор пытается определить указанное понятие, его место в оперативно-служебной деятельности таможенных органов Украины, перспективы дальнейших научных исследований по затронутому вопросу.

In this paper, the content of analytical and research work carried out by customs authorities in the detection, combating and preventing violations of customs laws. The author attempts to define this notion, its place in the operational performance of customs bodies of Ukraine, the prospects for further research of the issues raised.

Ключові слова. Порушення митних правил, аналітична, інформаційна, пошукова діяльність митних органів.

Вступ. В умовах реалізації положень Концепції реформування діяльності митної служби України на відповідні підрозділи митних органів покладається низка завдань, пов'язаних із забезпеченням економічної безпеки держави. Зокрема, до таких завдань слід зарахувати: боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил; проведення спільних заходів з іншими уповноваженими органами державної влади з метою недопущення переміщення через митний кордон України товарів, котрі не відповідають вимогам якості та безпеки; аналіз даних щодо ризикових ситуацій та визначення дій на підставі такого аналізу; збирання й аналіз інформації щодо можливих або скоєних правопорушень у митній справі для їх відвернення або реагування на них [1].

П. 2.1 наказу Державної митної служби України “Про введення в дію рішення колегії Держмитслужби України від 08.02.11” від 10.02.2011 № 94 передбачено розроблення типового положення про службу (відділ) боротьби з контрабандою, порушеннями митних правил та митної варти, визначивши пріоритетною аналітично-пошукову складову організації діяльності підрозділу [2].

Один з основних напрямів боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил – це виявлення порушень митного законодавства, що готуються та вчиняються. Разом з тим оперативне виявлення та припинення порушень митних правил лишається однією з найгостріших проблем адміністративної діяльності митних органів України. Несвочасне виявлення та припинення порушень митного законодавства сприяє продовженню протиправної діяльності, породжує економічну злочинність (переростання порушень митних правил у злочин – контрабанду), безкарність стримує економічний розвиток тощо.

© **О. М. Лисенко, 2011**

Реалізація досліджуваного завдання, враховуючи тривалий та безрезультатний процес легального визнання за митними органами України статусу правоохоронних і надання окремим підрозділам права на ведення оперативно-розшукової діяльності, можлива, на мою думку, виключно в результаті належного здійснення аналітично-пошукових заходів, спрямованих на отримання відповідної інформації безпосередньо митними органами, це слугуватиме приводом для відкриття справи про порушення митних правил.

Таким чином, можна зробити висновок, що основне значення серед способів протидії порушенням митного законодавства належить аналітично-пошуковим заходам, аналізу критеріїв ризику, плануванню роботи (як власне митними органами, так і спільно з іншими органами державної влади) і контролю за її виконанням, належному інформаційному забезпеченню діяльності митних органів.

Практична адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів, спрямована на безпосереднє виявлення ознак порушень митних правил свідчить про необхідність наукового опрацювання та нормативного закріплення таких понять, як аналітично-пошукова робота, інформаційно-аналітична діяльність.

Слід відзначити брак наукових досліджень, присвячених отриманню митними органами України інформації, яка б стала приводом для відкриття справ про порушення митних правил. Поза увагою залишається інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності митних органів України щодо виявлення та припинення порушень митних правил, аналітично-пошукові заходи як складові адміністративного розслідування, що проводиться митними органами.

Учені-адміністративісти І. А. Галаган [3], Д. М. Бахрах [4], Л. В. Коваль [5], Є. М. Ренов [4], О. І. Миколенко [6] та інші у своїх працях, присвячених питанням стадійності провадження у справах про адміністративні правопорушення, розглядали окремі аспекти інформації як процесуальної підстави для порушення адміністративного провадження. Разом з тим зазначені дослідження здійснювались ще в умовах, які не розкривають суті такої інформації, джерел, методів її отримання, закріплення результатів, узагальнення та опрацювання тощо.

Постановка завдання. Мета статті – розкриття суті та змісту організації діяльності митних органів на стадії виявлення порушень митних правил, з'ясування ролі та значення інформаційно-аналітичного забезпечення й аналітично-пошукових заходів у діяльності оперативних підрозділів митних органів України.

Результати дослідження. Адміністративне розслідування у справах про адміністративні правопорушення – початкова стадія провадження в адміністративних справах. В адміністративно-правовій літературі поширена думка, відповідно до якої зазначена стадія являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення події правопорушення, обставин проступку, їх належну фіксацію та кваліфікацію.

Підставою для порушення адміністративної справи та адміністративного розслідування є вчинення особою діяння (дії або бездіяльності), що містить ознаки адміністративного проступку (фактична підстава).

Зважаючи на значну латентність порушень митних правил (зокрема правопорушень, які належать до справ окремої категорії), лише фактичної підстави для заведення та подальшого руху цієї категорії справ недостатньо.

Враховуючи викладене, для заведення справи про порушення митних правил обов'язково потрібна формальна підстава, тобто інформація, що має такі характерні ознаки:

- 1) ця інформація про фактичну підставу (ознаки порушення митних правил);
- 2) джерелом інформації є матеріали компетентних органів, посадових осіб;
- 3) вона адресована митним органам;
- 4) породжує подальшу адміністративну діяльність митних органів та їх посадових осіб, яка включає в себе: перевірку отриманої інформації, збирання фактичних даних стосовно конкретної справи, встановлення відсутності обставин, що виключають провадження у справах про порушення митних правил, заведення справи;

- 5) потребує належного контролю від моменту її отримання до відкриття справи про порушення митних правил;

- 6) використовується у всіх наступних стадіях провадження;

- 7) у разі встановлення ознак контрабанди такі дані мають першочергове значення для порушення кримінальної справи та проведення дізнання.

Державна митна служба України постійно та наполегливо вживає заходів щодо запровадження дійового механізму контролю, спрямованих на виявлення ознак порушень митних правил або контрабанди за повідомленнями інших правоохоронних органів (Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ, Державної податкової адміністрації, прокуратури тощо) та за інформацією, отриманою власними підрозділами митних органів. Зараз митні органи керуються Методичними рекомендаціями щодо порядку проведення митних перевірок, які передують відкриттю справ про порушення митних правил, у разі одержання повідомлень правоохоронних і митних органів України чи іноземних держав, доведених до митних органів листом Державної митної служби України від 17.01.2007 № 20/0225-ЕП "Про направлення інформаційно-аналітичного бюлетеня" [7]. Разом з тим Методичні рекомендації врегулювали лише частину аналітично-пошукової роботи, не виділяючи її складових (зокрема, безпосереднього виявлення порушень митного законодавства). Поза сферою правового регулювання залишилися питання нормативного й кадрового забезпечення підрозділів боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил у даному напрямку тощо.

Аналіз результатів практичної роботи митних органів України протягом 7 місяців 2010 р. свідчить про те, що 61 % справ від загальної кількості кримінальних справ про контрабанду товарів, вартість предметів за якими становить 71 % від загальної суми порушених кримінальних справ, є наслідком аналітичних напрацювань, ініційованих Департаментом боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил та/або самостійно проведених перевірок законності зовнішньоекономічних операцій, а також автентичності товаросупровідних документів [8].

Зокрема, за результатами роботи Чернігівської митниці 2010 р. відкрито 1086 справ про порушення митних правил (вартість предметів правопорушення понад 51 млн грн). Порівняльний аналіз результатів роботи митниці в даному напрямку протягом 2009–2010 рр. наведено в табл. 1.

Таким чином, найбільшу питому вагу (в кількісних і вартісних показниках) серед вищезазначених фактів мають порушення митних правил, передбачені ст. 340, 352 Митного кодексу України, виявлення та припинення яких безпосередньо пов'язано з аналітично-пошуковою роботою.

Значну частину кримінальних справ про контрабанду (чотири з чотирнадцяти), предметами яких виступали товари, порушених Чернігівською митницею у 2010 р., ініційовано безпосередньо митним органом. Відкриттю кримінальних справ про контрабанду передувало заведення справ про порушення митних правил, приводами для них були факти безпосереднього виявлення посадовими особами митного органу порушень митних правил.

Результати практичної роботи митних органів у напрямку протидії порушенням митного законодавства дають змогу виділити дві основні складові цієї діяльності, а саме: “лабораторну” та “польову”. Використання даних категорій сприяє правильному розумінню методів діяльності митних органів.

Так, під “польовою” складовою слід розуміти безпосереднє здійснення контрольних заходів посадовими особами митних органів у пунктах пропуску на митному кордоні. Така діяльність може провадитись як посадовими особами підрозділів митного оформлення, так і посадовими особами служб боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил. При цьому найхарактернішим методом виявлення порушень митного законодавства є митний контроль під час перетину кордону громадянами, переміщення товарів, транспортних засобів та інших предметів.

Таблиця 1

**Порівняльний аналіз роботи Чернігівської митниці в 2009–2010 рр.,
за результатами якої відкрито судові справи про порушення митних правил**

Ст. МКУ	2009		2010		Різниця	
	Кількість справ	На суму, грн	Кількість справ	На суму, грн	Кількість справ	На суму, грн
329	3		1		-2	
330	20		30		+10	
331	2		6		+4	
332	16		41		+25	
333			5		+5	
334	11		11		0	
336	18	1 503 533	19	2 052 574	+1	+549 041
337	4		2		-2	
338	24		19		-5	
339	316	1 047 415	329	1 288 883	+13	241 468
340	421	1 602 406	462	3 103 519	+41	+1 501 113
342	1		1		0	
348	28	281 776	13	910 434	-15	+628 658
349	9	4 524 745	3	767 190	-6	-3 757 555
351	12	288 109	14	144 398	+2	-143 711
352	117	17 385 330	127	42 738 993	+10	+25 353 663
353			2	13 560	+2	+13 560
355	5				-5	

Основний елемент “лабораторної” складової – це аналітично-пошукові заходи з використанням програмно-інформаційних комплексів, інформаційного й аналітичного забезпечення. Тут слід згадати аналітичну й інформаційну роботу з виявлення можливих шляхів і каналів для переміщення предметів порушень митних правил, аналіз товаросупровідних документів та електронної митної документації, розроблення “оперативної” карти регіону діяльності митного органу (в ідеалі має поєднувати в собі географічні дані, промисловий потенціал регіону, інформацію інших правоохоронних органів), причетних до цього суб’єктів тощо (фізичні особи, імпортери, експортери, декларанти, митні перевізники).

У загальному розумінні, інформаційну роботу можна визначити як діяльність із забезпечення посадових осіб відомостями, необхідними для виконання покладених на них обов’язків. Аналіз – це творча діяльність, призначена для оцінки інформації та підготовки рішення, основа повсякденної роботи кожного керівника та працівника. Аналітична робота, як процес пізнання об’єктивної реальності, здійснюється за законами діалектики, формальної логіки, з використанням загальнонаукових методів дослідження.

Основним джерелом даного напрямку роботи митних органів є інформація. Під інформацією розуміються відомості про значущі факти (осіб, діяння, організації, події тощо), що становлять основу для прийняття рішень про здійснення адміністративних, організаційних заходів, а також для підготовки пропозицій та рекомендацій [8, 20–21].

У практичній роботі митних органів у напрямку виявлення, припинення та відвернення порушень митних правил можна виділити певні стадії.

1. Визначення об’єкта перевірних заходів.
2. Здійснення перевірних заходів:

– установлення джерел, збирання й аналіз інформації, документації (вивчення положень та умов конкретної зовнішньоекономічної операції, логічне обґрунтування укладення договору (контракту) і методу

відбору сторони, сторін), установлення осіб, що прийняли ключові рішення в даній зовнішньоекономічній операції, наявність структур, які б вказували на можливе митне шахрайство, опитування осіб, причетних до конкретної операції тощо);

– зовнішнє дослідження (отримання додаткової інформації шляхом направлення відповідних запитів до митних органів зарубіжних країн, правоохоронних органів, підприємств, установ, організацій, консультування з незалежними, незацікавленими суб'єктами тощо);

– узагальнення висновків.

3. Прийняття рішення за результатами перевірних заходів.

На мою думку, інформаційно-аналітична робота митних органів включає систематичне збирання, узагальнення, накопичення інформації (відомостей), її аналіз і прийняття відповідного рішення. Головними завданнями цієї діяльності митних органів є виявлення потенційних об'єктів митних перевірок, їх найефективнішого спрямування для подальшої процесуальної фіксації фактів порушень митного законодавства. Визначення об'єкта митної перевірки – первинний і найважливіший етап аналітично-пошукової діяльності митних органів, від якого залежить ефективність і кінцевий результат сукупності вжитих заходів. На думку автора, під об'єктом митної перевірки слід розуміти як відносини, що склались між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності під час переміщення товарів через митний кордон України, так і діяльність конкретного суб'єкта (суб'єктів).

Основою належної роботи митних органів з раннього виявлення ознак порушень митних правил і контрабанди, об'єктів перевірних заходів потрібно визначити таке:

1) виконання належним чином, відповідно до нормативно-правових актів, розроблених технологічних схем і правил тощо, митного контролю на всіх етапах митного оформлення товарів, здійснення митних процедур з переміщення товарів через митний кордон України;

2) регулярність, систематичність інформаційно-аналітичної роботи, охоплення всіх джерел інформації та “перехресний” порівняльний аналіз наявних даних з метою виявлення фактів митних правопорушень, встановлення тенденцій у динаміці, структурі, способах учинення правопорушень та злочинів;

3) систематичний облік правопорушень, вчинених суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, у тому числі підприємствами-декларантами, митними брокерами, перевізниками; використання даних, що характеризують дані підприємства й отримані від прокуратури, органів Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, податкової міліції тощо;

4) надійна, належним чином врегульована і відпрацьована схема фіксації, надходження, реєстрації та обміну інформацією між структурними підрозділами митного органу й системою митних органів про ознаки правопорушень та злочинів у цілому;

5) належна, здійснювана на постійній основі взаємодія та регулярний обмін інформацією про вчинені й ті, що готуються, протиправні діяння з правоохоронними органами; реалізація спільних заходів з виявлення порушень митного законодавства;

6) своєчасна перевірка ознак правопорушень і злочинів.

Вищезазначені елементи становлять оптимальну технологію практичної роботи митних органів, тісно взаємопов'язані, кожен з них важливий і потребує належного виконання.

Конкретний алгоритм діяльності посадових осіб митних органів під час аналізу зовнішньоекономічних операцій має послідовний порядок дій. Разом з тим відповідні етапи можуть варіюватися залежно від виду роботи посадової особи (заходи, здійснювані за допомогою програмно-інформаційних комплексів Державної митної служби України, під час митних процедур у пунктах пропуску на митному кордоні України), категорії переміщуваних товарів тощо.

Як приклад можна розкрити основні напрями аналітично-пошукових заходів під час імпорту товарів на митну територію України:

1) вивчення відомостей про переміщуваний товар (попит внутрішнього ринку України на дану категорію товарів; наявність вітчизняних аналогів товарів та рівень їх цін порівняно з імпортованою продукцією; країна походження товарів; їх опис, кількісні та якісні показники; заявлений код переміщуваного товару згідно з УКТЗЕД; рівень тарифного/нетарифного навантаження/регулювання; наявність особливих умов зберігання, транспортування товарів тощо);

2) установлення алогічності переміщення товарів (невідповідність категорії товарів основному профілю діяльності підприємства-експортера; різні дані експортера про країну походження, відправлення та реєстрації; безпосереднє відправлення товарів здійснюється з країни, в якій товар виготовлено, однак підприємством-посередником, фірмою, що надає посередницькі послуги; економічна доцільність використання даного маршруту тощо);

3) аналіз митних, комерційних і транспортних документів на переміщувані товари (відповідність поданих документів установленим формам або таким, що застосовуються в міжнародній торговельній практиці; виконання документа мовою, нетрадиційною для країни експорту; наявність у документі виправлень, підчисток, дописок, травлень, граматичних помилок; наявність відбитків митних, контрольних органів інших країн; дотримання хронології датування документів тощо);

4) перевірка учасників зовнішньоекономічної операції (продавець, покупець, відправник, одержувач, комісіонер, комітент, експедитор тощо) на причетність до вчинення порушень митного законодавства; перевірка статусу експортера; підприємство зареєстровано в офшорній зоні; наявність проміжного відправника та (або) одержувача; строк акредитації в митних органах України; зазначення на тарі або пакуванні товару підприємства-резидента, посилення на якого відсутнє в товаросупровідних документах тощо;

5) аналіз виду транспорту, яким переміщуються товари, усне опитування водія, експедитора тощо;

6) системний аналіз, який включає в себе встановлення кількості поставок партій товарів між контрагентами, можливе використання послуг одного підприємства-перевізника, водія тощо;

7) перехресний аналіз відомостей митного контролю та митного оформлення застосовується у випадку встановлення фактів митного оформлення ідентичних (аналогічних) або подібних товарів різними митними органами.

Під час аналітично-пошукових заходів митні органи використовують такі відкриті джерела інформації:

1) документи (митні, транспортні, комерційні) й інші матеріали, дані суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, декларантами, митними брокерами, підприємствами-перевізниками, виробниками переміщуваних товарів;

2) галузеві нормативно-правові акти митної служби України; інформаційно-аналітичне забезпечення поточної діяльності митних органів (зокрема, використання можливостей ЄАІС Державної митної служби України, програмно-інформаційного комплексу "Інспектор-2006" та іншого програмного забезпечення);

3) заяви, повідомлення громадян і посадових осіб підприємств, установ, організацій;

4) матеріали засобів масової інформації (преса, телебачення, виступи офіційних посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування);

5) матеріали і дані правоохоронних органів України та зарубіжних країн як щодо конкретного суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, так і стосовно загального стану боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил тощо.

Установлена за кожною справою інформація має проходити постійний, безперервний процес аналізу, вивчення і документування. Слід готувати проміжні звіти, довідки, схеми, а на стадії закінчення перевірих заходів висновки потребують викладення з посиланнями на документарні джерела.

За результатами проведення цих заходів можна прийняти одне із процедурних рішень:

1) застосування конкретної форми митного контролю, передбаченої ст. 41 Митного кодексу України;

2) пропуск товару і транспортного засобу через митний кордон України;

3) відкриття справи про порушення митних правил або контрабанду;

4) вжиття додаткових перевірих заходів після митного оформлення товару;

5) інформування про встановлені факти правоохоронних органів України та зарубіжних держав, митних органів іноземних країн тощо.

Кожне із зазначених рішень фіксується шляхом вчинення відповідної юридичної дії і має конкретні юридичні наслідки для суб'єктів.

Висновки. У науковій публікації автор спробував дослідити порушені питання, які в подальшому пов'язані з необхідністю виконання таких практичних завдань:

1) аналіз стану нормативно-правового регулювання аналітично-пошукових заходів, здійснюваних митними органами. Формулювання дефініції поняття "аналітично-пошукові заходи", яке потребуватиме свого нормативного закріплення;

2) класифікація завдань інформаційно-аналітичного забезпечення, розроблення його цілей і напрямків;

3) розроблення наукових методів проведення і планування аналітично-пошукових заходів;

4) узагальнення і класифікація схем учинення порушень митного законодавства;

5) розгляд питання щодо введення у програму підготовки фахівців Академії митної служби України окремої навчальної дисципліни;

6) розроблення методичного забезпечення типових аналітично-пошукових заходів;

7) удосконалення наявного програмного забезпечення в частині створення окремих інформаційних комплексів, присвячених виключно аналітичному забезпеченню діяльності митних органів у напрямку боротьби з порушеннями митного законодавства;

8) удосконалення та нормативне закріплення існуючих процедур обміну попереджувальною інформацією та інформацією про вчинені порушення митних правил між митними органами України, їх структурними підрозділами тощо.

Література

1. Про введення в дію рішення колегії Держмитслужби від 29.10.2010 : наказ Державної митної служби України від 30.10.2010 № 1311 // Митна газета. – 2010. – № 22.
2. Про введення в дію рішення колегії Держмитслужби України від 08.02.2011 : наказ Державної митної служби України від 10.02.2011 № 94 // ППК “Інспектор-2006”, електронна пошта Державної митної служби України.
3. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование / Галаган И. А. – Воронеж : [Изд-во Воронежского университета], 1976. – 195 с.
4. Бахрах Д. Н. Производство по делам об административных правонарушениях : пособие для слушателей народных университетов / Д. Н. Бахрах, Э. Н. Ренов. – М. : Знание, 1989. – 96 с.
5. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Коваль Л. В. – К. : Вища школа, 1979. – 230 с.
6. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие / Миколенко А. И. – Изд. третье, перераб. и доп. – Х. : Одиссей, 2007. – 360 с.
7. Про направлення інформаційно-аналітичного бюлетеня : лист Державної митної служби України від 17.01.2007 № 20/0225-ЕП // ППК “Інспектор-2006”, електронна пошта Державної митної служби України.
8. Про направлення бюлетеня : лист Державної митної служби України від 30.08.2010 № 20/05591-ЕП // ППК “Інспектор-2006”, електронна пошта Державної митної служби України.
9. Кузнецов И. Н. Учебник по информационно-аналитической работе / Кузнецов И. Н. – М. : Яуза, 2001. – 350 с.