

С. М. Перепьолкін, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та митного права
Академії митної служби України
В. В. Горбонос, курсант
Академії митної служби України

НАЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ВЗАЄМНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДОПОМОГИ З МИТНИХ ПИТАНЬ

Досліджено стан національно-правової регламентації надання взаємної адміністративної допомоги з митних питань. Визначається погляд на взаємодопомогу як діяльність митних органів, форми взаємодопомоги та перспективи їх розвитку. Узагальнено практичні проблеми надання взаємодопомоги, запропоновано шляхи їх розв'язання.

Исследовано состояние национально-правовой регламентации предоставления взаимной административной помощи по таможенным вопросам. Определяется взгляд на взаимопомощь как деятельность таможенных органов, формы взаимопомощи и перспективы их развития. Обобщены практические проблемы предоставления взаимопомощи, предложены пути их решения.

The article investigates the condition of the national law regulation as for providing mutual administrative help as to the customs issues. The author defines the approach to mutual administrative help as activity of the customs authorities, the forms of mutual administrative help and prospects for their development. The practical problems of providing mutual administrative help are generalized as well as the ways of their solution are given.

Ключові слова. Взаємна адміністративна допомога з митних питань, національно-правова регламентація, форми взаємодопомоги, проблеми надання взаємодопомоги.

Вступ. Узгоджена та скоординована діяльність держав у галузі митного регулювання відіграє важливу роль у виконанні завдань, покладених на їхні національні митні органи. Це стосується різноманітних напрямів національно-правового регулювання в галузі митної справи, зокрема боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил. Загальновізнано, що протидія порушенням митного законодавства, які становлять загрозу економічним, комерційним, фіскальним та соціальним інтересам держав, може бути ефективнішою за умови співробітництва митних адміністрацій таких держав. Тому правове забезпечення інституту взаємної адміністративної допомоги (далі – ВАД), як одного із засобів боротьби з порушеннями митного законодавства, є одним із пріоритетних напрямів міжнародного митного співробітництва. У даному аспекті особливої важливості набуває стан національно-правової регламентації ВАД та його відповідність міжнародним нормам і стандартам, світовим тенденціям уніфікації та гармонізації законодавств держав у сфері митного регулювання. Незважаючи на вищевикладене, національно-правова регламентація даного питання має несистемний, неузгоджений характер, а в науці практично відсутні фундаментальні дослідження з цієї проблематики.

Висвітленню окремих аспектів міжнародно-правового забезпечення надання ВАД присвячено праці М. А. Кривоноса, К. К. Сандровського, Б. М. Угарова, В. Г. Храбскова та ін. Проте поза увагою дослідників залишився сучасний стан національного регулювання діяльності митних органів України з надання ВАД.

Постановка завдання. Завданнями даного дослідження є аналіз національних правових актів, що регулюють діяльність митних органів з надання ВАД, узагальнення практичних проблем такої діяльності, пошук їх причин та шляхів розв'язання.

© С. М. Перепьолкін, В. В. Горбонос, 2011

Результати дослідження. Згідно з Концепцією модернізації діяльності митної служби України ефективна система протидії контрабанді та порушенням митних правил має будуватися на взаємодії митної служби з правоохоронними й контрольними органами України та митними органами інших держав [1]. Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” на період 2010–2015 рр. у переліку основних завдань визначила, зокрема, обмін попередньою інформацією про товари і транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України, з митними органами інших країн, міжнародними та іноземними організаціями [2].

У ст. 11 Митного кодексу України серед завдань митних органів закріплено розвиток міжнародного співробітництва в галузі митної справи. А у ст. 37, що має назву “Міжнародне співробітництво в галузі митної справи”, описано форми такого співробітництва між суміжними державами [3]. Проте не викликає сумніву, що міжнародне співробітництво в галузі митної справи (або міжнародне митне співробітництво) не вичерпується спільною діяльністю тільки суміжних держав. Фактично йдеться лише про міжкордонне співробітництво, а назва статті ширша за її зміст.

Професор К. К. Сандровський виділяв такі основні форми співробітництва України з іноземними державами й міжнародними організаціями з митних питань: участь у багатосторонніх договорах; членство в міжнародних митних організаціях; укладення двосторонніх договорів про співробітництво і взаємодопомогу; фактичне дотримання загальноприйнятих норм і стандартів міжнародного митного права; забезпечення виконання зобов'язань існуючих міжнародних договорів [4, 271–272]. Фактична діяльність, передбачена чинним для держави міжнародним договором, яка становить зміст прийнятих на себе

міжнародних зобов'язань, – це форма співробітництва. Вона може бути міжнародною та внутрішньодержавною. Отже, виконання державою прийнятих за міжнародним договором у галузі митної справи зобов'язань – це безпосередня форма реалізації міжнародного митного співробітництва. Тому в рамках даного дослідження відносини з надання ВАД пропонується розглядати як один із видів діяльності митних органів України, спрямованої на належне застосування митного законодавства та на відвернення, розслідування, припинення порушень митного законодавства.

Відповідно до ст. 39 Митного кодексу України взаємодія митних органів України з митними та іншими уповноваженими органами іноземних держав, а також з міжнародними організаціями з питань, пов'язаних з провадженням у справах про контрабанду та порушення митних правил, здійснюється митними органами в порядку, передбаченому міжнародними договорами України [3]. За способом викладу ця норма бланкетна: відбувається безадресне відсилання, тобто потрібно самостійно знайти міжнародний договір (або договори), який передбачає відповідний порядок, і розмістити його в рамці (бланку), запропонованій текстом норми.

У Митному кодексі України для позначення відносин митних органів України з митними та іншими уповноваженими органами іноземних держав, а також з міжнародними організаціями з питань, пов'язаних з провадженням у справах про контрабанду та порушення митних правил, застосовується термін “взаємодія”. Проте, аналізуючи назви і зміст міжнародних договорів, бачимо, що даний термін використовується для позначення відносин названих суб'єктів стосовно зовсім інших питань: процедури митного оформлення транзитних вантажів і багажу, зіставлення даних митної статистики торгівлі, контролю митної вартості товарів тощо [5].

Для найменування міждержавних відносин стосовно питань, пов'язаних з провадженням у справах про контрабанду та порушення митних правил, використовуються терміни: адміністративна допомога, адміністративна взаємодопомога, взаємна адміністративна допомога, взаємодопомога [5]. Таким чином, щоб визначитися з порядком взаємодії в досліджуваній сфері, треба звернутись до міжнародних договорів про взаємну адміністративну допомогу або до договорів з похідними від нього поняттями в назві.

Повертаючись до ст. 39 Митного кодексу України, слід сказати про невідповідність назви статті її змістові. Назва вказує на взаємодію митних органів України з митними та іншими органами іноземних держав, а також з міжнародними організаціями, а в тексті норми йдеться про відповідну взаємодію лише з питань, пов'язаних із провадженням у справах про контрабанду та порушення митних правил. Назва статті ширша за її зміст, тому необхідно їх узгодити. Отже, зміст норми дає зрозуміти прагнення законодавця визначити правову основу саме для взаємної адміністративної допомоги з митних питань, проте це прагнення не знайшло адекватного вираження у правовій нормі, яка б: зробила належне безадресне відсилання, закріпила ВАД як безпосередню форму реалізації міжнародного митного співробітництва.

У практиці митних органів України найпоширенішою формою взаємної адміністративної допомоги є інформаційний обмін, що здійснюється шляхом надсилання запитів митної адміністрації України до відповідної митної адміністрації іноземної держави або надання інформації. Діяльність митних органів з надання ВАД у формі інформаційного обміну охоплює: 1) надсилання запитів, попереджувальної інформації до митних органів зарубіжних країн; 2) надання відповіді на отримані запити; 3) опрацювання попереджувальної інформації, відповідей на запити, отримані від іноземних митних органів.

З метою впорядкування процедури надсилання запитів Держмитслужби України до митних служб іноземних держав, для отримання потрібної інформації чи допомоги в розслідуванні справ про порушення митних правил або інформування цих служб про можливі правопорушення на території відповідних держав було затверджено Порядок направлення запитів Державної митної служби України до митних служб іноземних держав або їх інформування (далі – Порядок направлення запитів) [6]. Даний порядок установлює випадки, за яких можливе направлення запитів та відповідної інформації, визначає, що у сфері митних правопорушень обмін інформацією з митними службами іноземних держав здійснює Департамент боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил Державної митної служби України (далі – Департамент).

Правовий статус і компетенцію Департаменту визначає Положення, відповідно до якого Департамент координує взаємодію митних органів з митними органами зарубіжних країн з питань організації діяльності митних органів у напрямі виявлення, розкриття, припинення й профілактики порушень митного законодавства, запобігання таким правопорушенням; звертається до митних адміністрацій зарубіжних країн із запитом щодо надання інформації, необхідної для виконання покладених на нього завдань, а також забезпечує в установленому Держмитслужбою України порядку участь митних органів у міжнародному співробітництві з питань протидії контрабанді й порушенням митних правил, зокрема щодо надання взаємної адміністративної допомоги з питань відвернення, виявлення й розслідування порушень митного законодавства на підставі відповідних міжнародних угод [7]. Термін “взаємна адміністративна допомога” в даному випадку застосовується у відомчому підзаконному акті для позначення завдання Департаменту, крім того використовується термін “порушення митного законодавства”. Отже, сформовані міжнародною практикою терміни застосовуються на підзаконному відомчому рівні. Проте їх запровадження має здійснюватися послідовно – на законодавчому та з подальшою конкретизацією на підзаконному рівні. Інакше спостерігається розрив механізму правового регулювання, вживання понять, які не передбачені законом – правовим актом, що має найвищу юридичну силу після Конституції України серед національних правових актів.

Якщо потрібне отримання інформації від митної служби іноземної держави за запитом, то митний орган України надсилає обґрунтоване звернення до відповідного Департаменту. Також Порядок направлення запитів визначає вимоги до звернення, змісту проекту запиту і його оформлення, перелік необхідних документів, зміст інформації (що надсилається), підстави для відмови в направленні запиту й інші положення. Звернення митного органу України з проектом запиту або інформація надсилається до Департаменту електронною поштою. Крім того, поштою надсилаються звернення, проект запиту й додатки до них на паперових носіях. Департамент перевіряє наявність усіх потрібних у конкретному випадку документів, вивчає їх і в разі потреби приймає рішення про доцільність надсилання запиту до митної служби іноземної держави. Після надходження відповіді від митної служби іноземної держави посадові особи Департаменту опрацьовують отриману інформацію і пресилають зазначену відповідь на адресу митного органу, який був ініціатором запиту або здійснював митне оформлення вантажу. Якщо відповідним міжнародним договором встановлено інший порядок направлення запитів чи інформації, то застосовується порядок, встановлений міжнародним договором [6].

Така процедура досить складна, втрачає оперативність, зокрема через посередництво Державної митної служби України (відповідного департаменту) і митної адміністрації договірної сторони. На нашу думку, відповідні підрозділи митних органів (оперативний відділ або сектор взаємодії з митними органами іноземних держав у його складі) мають достатній досвід підготовчої роботи для інформаційного обміну, а тому наявність у даному ланцюжку операцій вищезазначених посередників має формальний характер, втрачається дорожочинний час, що аж ніяк не сприяє ефективній діяльності з надання ВАД і виконанню завдання боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Через це найбільш перспективною і прогресивною формою ВАД є безпосередня взаємодія між митними органами різних держав. Дана проблема розв'язана лише на рівні Співдружності Незалежних Держав. Відповідно до Рішення Комітету голів правоохоронних підрозділів Ради керівників митних органів держав-учасниць СНД від 14.05.2009 р. № 10/2 з 01.07.2009 набрав чинності новий Єдиний порядок обміну інформацією за запитами правоохоронних підрозділів митних служб держав-учасниць СНД у зв'язку з проведенням перевірок та обміном попереджувальною інформацією щодо виявлених правопорушень або тих, що їх вчинення передбачається, й провадженням у справах про порушення митних правил (далі – Єдиний порядок), згідно з яким запити правоохоронних підрозділів митниць спрямовуються безпосередньо до правоохоронних підрозділів запитуваних митниць. Інформування про запит і відповідь на нього відбувається згідно з порядком, визначеним національними відомчими інструкціями.

На даний момент такої інструкції не затверджено. Однак інформування у вигляді форми № КБ-16 “Звіт митниці про результати взаємодії з митними органами інших країн за _____ 20__ р.” здійснюється. Звіт щомісячно подається до департаменту до 15 год 3-го числа місяця, наступного за звітним. Форма затверджена наказом Держмитслужби від 30.12.2009 р. № 1260 “Про затвердження форм звітності Держмитслужби на 2010 рік і Табеля форм звітності Держмитслужби” і має вигляд двох таблиць: перша – “Обмін інформацією безпосередньо з митницею”, друга – “Обмін інформацією через Департамент”. Вони містять інформацію про кількість запитів, надісланих до митних органів іноземних держав безпосередньо та через департамент, а також про результати реалізації отриманої інформації. Щодо відпрацювання митними органами України запитів, отриманих від митних органів іноземних держав, існує належний контроль – не виконати запит неможливо. Коли до митного органу України надходить запит, відбувається його реєстрація відділом організаційного та документального забезпечення і поставлення на контроль. При цьому проставляється відповідний строк виконання, який відповідає термінові, записаному в самому запиті, якщо ж його немає – визначається на основі загальних термінів виконання запитів, зазначених у міжнародному договорі або Єдиному порядку.

Для безпосередньої форми ВАД, відповідно до Єдиного порядку, відбувається обмін реквізитами правоохоронних підрозділів митних служб держав – учасниць СНД, уповноважених на виконання положень цього порядку. Реквізити наведено в Додатку № 1 до нього і мають вигляд переліку митних органів відповідної країни із зазначенням для кожної митниці начальника або заступника з правоохоронної діяльності, повної адреси митниці, телефону (факсу). Однак такі країни, як Вірменія, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, надали реквізити лише митних служб або відповідного департаменту, що обмежує можливість використання оперативних резервів даної форми взаємодопомоги.

Як свідчить практика, ця форма ВАД дійсно ефективніша і такий начебто ілюзорний термін виконання запиту, як два місяці (відповідно до Єдиного порядку), стає цілком реальним. Тому є сенс спробувати налагодити на договірній основі подібні механізми взаємодопомоги з іншими країнами. На початковому етапі пропонується укласти відповідний договір з Грузією, який би передбачав безпосередню форму ВАД. Грузія вийшла з СНД, а тому неможливо застосовувати Єдиний порядок.

Отже, термін виконання запиту – одне з найпроблемніших питань, оскільки, як показує досвід, відповідь на запит очікується досить довго. Згідно з Єдиним порядком на відповідь на запит дається не більше двох місяців з дня його отримання, а з позначкою “терміново” – не більше двох тижнів. Існують і інші проблеми, зокрема є випадки, коли запитувана сторона не реагує на запит. Деякі митні адміністрації відповідають, що запит безпідставний, оскільки не проведено необхідні дії на території України. Проте, не маючи права здійснювати оперативно-розшукову діяльність, дуже важко зробити все можливе на своїй території.

Слушна думка, що право оперативно-розшукової діяльності необхідне митним органам не лише для протидії та запобігання проявам контрабанди, а й для результативної взаємодії з митними і правоохоронними органами інших держав [8, 153].

Узагальнення практики дозволяє визначити такі типові для даного виду діяльності проблеми: ненадання відповіді на запит, втрата запиту або відповіді на нього установами пошти, невиконання запиту в повному обсязі (при тому, що відповідь на повторний запит необхідно очікувати так само довго, як і на первинний), отримання лише пакета документів без жодних відповідей на поставлені запитання та коментарів (або навпаки – з відповідями, але без документів або з неповним комплектом документів), беззмістовність відповіді (наприклад, підтверджують факт отримання фірмою певного товару, але не повідомляється фірма-контрагент), присилання відповіді без перекладу на англійську або іншу поширену мову, відповіді про безпідставність запиту, відсутність міжнародного договору з державою (наприклад, Україна не має відповідного договору зі Швейцарією, а тому надіслати запит до цієї держави неможливо).

З метою організації міжнародного митного співробітництва та ВАД на двосторонній основі кожна держава намагається укласти якомога більше угод двостороннього характеру з іншими учасниками міжнародних відносин [9, 67].

Слід погодитися зі слухним зауваженням професора Є. В. Додіна про бездіяльність законодавця щодо впровадження міжнародних норм і стандартів Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. у кримінальне, кримінально-процесуальне, адміністративно-деліктне законодавство нашої країни і врахування загальновибраної у світовій правоохоронній діяльності термінології та понять, що панують у сфері боротьби з митною злочинністю. Йдеться про “митне шахрайство”, “порушення митного законодавства” та інші поняття, що вже давно знайшли своє місце в деліктному законодавстві значної частини країн – учасниць Конвенції [10, 21].

Висновки. Результати дослідження дозволяють говорити про необхідність узгодження змісту і назви ст. 37 і 39 Митного кодексу України, для того, щоб ст. 39 на законодавчому рівні закріпила ВАД як безпосередню форму реалізації міжнародного митного співробітництва. Оскільки вдосконалення ВАД належить розглядати як пріоритетну передумову розвитку митної служби України, то концепції її модернізації та реформування мають оперувати усталеним терміном – взаємна адміністративна допомога. Також для розв’язання проблем діяльності митних органів України з надання ВАД необхідно: 1) дати підрозділам митних органів, що здійснюють заходи з боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, право на оперативно-розшукову діяльність; 2) ширше запроваджувати безпосередню форму ВАД; 3) розширювати існуючу міжнародну договірну основу взаємодопомоги, уніфікувати на такій основі зміст відповіді на запит, запровадити можливість надсилання запитів, інформації в електронному вигляді та обмін нею на автоматизованій основі.

З урахуванням вищевикладеного напрям наукового дослідження, предметом якого є ВАД з митних питань, має і надалі розвиватись. Тому наше дослідження виконано з метою привернути увагу і залучити до обговорення проблемних аспектів взаємодопомоги представників наукового співтовариства. Його результати також можуть бути використані у навчанні, оскільки сприятимуть кращому розумінню курсантами і студентами особливостей та проблем національно-правового забезпечення даного виду діяльності митних органів.

Література

1. Концепція модернізації діяльності митної служби України: наказ Державної митної служби України від 17.10.2006 р. № 895 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0895342-06>.
2. Концепція реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей”: рішення Колегії Державної митної служби України від 29.10.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=2213039&cat_id=2213024.
3. Митний кодекс України від 11 лип. 2002 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
4. Сандровский К. К. Международное таможенное право: учебник / Сандровский К. К. – 2-е изд., испр. – К.: Знання, КОО, 2001. – 461 с.
5. Перелік міжнародних договорів України з питань співробітництва у митній сфері (станом на 5 липня 2010 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article;jsessionid=B581CB2561682B4FC1861440BDDFF120?art_id=1817134&cat_id=1342742&mustWords=%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%BC&mayWords=&exactPhrase=&withoutWords=&searchPublishing=1.
6. Про затвердження Порядку направлення запитів Державної митної служби України до митних служб іноземних держав або їх інформування: наказ Державної митної служби України від 06.07.2005 р. № 639 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.9212.0>
7. Про організаційне вдосконалення діяльності підрозділів митних органів, що здійснюють заходи з боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил: наказ Державної митної служби України від 17.06.2010 р. № 655 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.17379.2&nobreak=1>.

8. Антонов К. В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства / К. В. Антонов, В. В. Варава // Вісник Академії митної служби України. Серія : “Право”. – 2010. – № 1(4). – С. 152–157.

9. Перепьолкін С. М. Міжнародно-правове забезпечення надання взаємної адміністративної допомоги з митних питань // Вісник Академії митної служби України. Серія : “Право”. – 2010. – № 1(4). – С. 65–68.

10. Додін Є. В. Митна злочинність: поняття та структура / Є. В. Додін // Митна справа. – 2010. – № 3. – С. 17–29.