

М. А. Кривонос, здобувач кафедри адміністративного та митного права Академії митної служби України

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ МИТНИХ ОРГАНІВ ЩОДО НАДАННЯ ВЗАЄМНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДОПОМОГИ З ПИТАНЬ ПОРУШЕНЬ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Розкривається основний зміст взаємної адміністративної допомоги з питань порушень митного законодавства. Досліджуються національний та міжнародний рівні організації взаємодії митних органів щодо надання взаємної адміністративної допомоги з питань митної справи.

Раскрывается основное содержание взаимной административной помощи по вопросам нарушений таможенного законодательства. Исследуются национальный и международный уровни организации взаимодействия таможенных органов относительно предоставления взаимной административной помощи по вопросам таможенного дела.

The article reveals the essence of mutual administrative assistance in customs offenses. National and international levels of cooperation of customs authorities towards the provision of mutual administrative assistance in customs matters, are studied.

Ключові слова. Взаємна адміністративна допомога, митна справа, митні органи, організація взаємодії, порушення митного законодавства.

Вступ. Реалізація національної митної політики залежить від належного виконання покладених на митні органи України завдань. Більшість з них національні митні органи спроможні виконати самостійно, використовуючи ресурси та можливості власної системи, а деякі – лише у взаємодії з іншими органами державної влади України, органами іноземних держав і міжнародними організаціями. Один із таких проблемних напрямків діяльності національних митних органів, який потребує взаємодії з митними та іншими органами іноземних держав, створює боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил (далі – порушення митного законодавства).

Аналіз останніх досліджень і публікацій, присвячених висвітленню спільної боротьби держав з порушеннями митного законодавства дозволяє стверджувати, що доктрині адміністративного та митного права України бракує комплексних, фундаментальних напрацювань у даному напрямку діяльності національних митних органів. Зокрема, це стосується забезпечення організації взаємодії митних органів держав щодо надання взаємної адміністративної допомоги з питань порушень митного законодавства.

Постановка завдання. З огляду на викладене, метою пропонованої статті є з'ясування особливостей організації взаємодії митних органів держав щодо надання взаємної адміністративної допомоги з питань порушень митного законодавства.

Результати дослідження. У сфері митної справи потреба у наданні допомоги може виникати, якщо виконання певних завдань, покладених на митні органи однієї держави, ставиться під загрозу (забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати або протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил) чи, а рігори, не можливо без узаємодії з іноземними митними органами (ведення митної статистики та обмін даними митної статистики з митними органами інших країн), або нераціональне чи малоефективне (передбачає залучення значних матеріальних, часових ресурсів та персоналу) у підсумку.

© **М. А. Кривонос, 2012**

Така діяльність митних служб різних держав за своїм характером має бути взаємною – однаково виявлятися з обох сторін, тобто обопільною. Перебуваючи у взаємодії, митні адміністрації держав можуть взаємно проявляти дію або погоджено взаємно діяти [1, 85].

Якщо ж митна адміністрація, до якої звертаються по допомогу, не володіє достатнім обсягом компетенції чи необхідними ресурсами для її надання, вона може вжити заходів для надання допомоги з боку іншого компетентного органу державної влади відповідно до положень національного законодавства або рекомендувати митному органу, що звернувся із запитом, належну процедуру, якої слід дотримуватися для отримання допомоги.

На законодавчому рівні перелік “інших” компетентних органів державної влади України, діяльність яких може сприяти отриманню іноземними митними адміністраціями допомоги у сфері митної справи, не визначено, але до нього можна включити: Службу безпеки України, Адміністрацію Державної прикордонної служби України, Державну податкову службу України, Міністерство внутрішніх справ України, органи Прокуратури та інші центральні й місцеві органи виконавчої влади.

Як зазначає з цього приводу С. В. Додін, правові підстави їх функціонування, зокрема Ради національної безпеки і оборони України, Президента України та Кабінету Міністрів України, закріплено у численних актах та практиці використання. Всі органи, наділені належним колом повноважень, зокрема й митні органи, науковець пропонує розділяти на: органи загальної компетенції; галузевої компетенції; допоміжні органи, організації, установи; судові органи [2, 29].

Безумовно, центральне місце у протидії митним правопорушенням належить Держмитслужбі України, яка в межах своїх повноважень, забезпечує взаємодію митних органів з іншими органами виконавчої влади та митними органами інших держав, надсилає відповідно до укладених договорів митним органам таких держав запити щодо проведення перевірки документів, поданих суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності під час митного оформлення, забезпечує виконання міжнародних договорів України про взаємну допомогу в митних справах [3].

Отже, у відносинах взаємодопомоги Держмитслужба України здійснює свої повноваження безпосередньо або через підпорядковані їй митні органи. Як приклад можна навести Меморандум про порядок подання взаємодопомоги, підписаний 10 липня 2001 р. між Державною митною службою України й Департаментом митного контролю Республіки Молдова, згідно з положеннями якого Договірні сторони уповноважують керівництво відповідних підрозділів своїх центральних апаратів та окремих митниць установлювати й підтримувати безпосередні контакти для вдосконалення пасажирського і вантажного сполучення між ними, забезпечення правильного стягнення мит та інших платежів, а також застосування митних пілг, розслідування та припинення митних порушень, а також запобігання їм [4].

Така “подвійна участь” потребує від Держмитслужби України забезпечення високого рівня організації як власної діяльності, так і інших митних органів України, розробки єдиного порядку участі у відносинах взаємодопомоги з питань митної справи.

Організувати (впорядкувати) [5, 294] – означає належним чином визначити ті функції й дії, які необхідні для виконання завдань або роботи, покладених на конкретні митні органи, а також об'єднання цих функцій і дій у рамках діяльності всієї Державної митної служби України.

У встановленому законодавством України й нормативно-правовими актами Держмитслужби порядку організація участі національних митних органів у взаємодії з митними та іншими уповноваженими органами іноземних держав, а також з міжнародними організаціями з питань митної справи, зарахована до безпосередніх обов'язків Департаменту боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції (далі – Департамент).

У рамках даного напрямку роботи, до основних завдань Департаменту належать: *по-перше*, забезпечення взаємодії Держмитслужби з митними органами іноземних держав у напрямі надання адміністративної допомоги з питань виявлення, розкриття, припинення й профілактики порушень митного законодавства; *по-друге*, організація діяльності національних митних органів та координація взаємодії з правоохоронними органами України, митними та правоохоронними органами зарубіжних країн з питань виявлення, розкриття, припинення й профілактики порушень митного законодавства, запобігання таким правопорушенням, проведення заходів (контрольованих поставок) з метою попередження незаконного переміщення через митний кордон України наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, зброї та боєприпасів; *по-третє*, організація інформаційної взаємодії та координація співробітництва Держмитслужби з митними й правоохоронними службами країн ближнього та дальнього зарубіжжя, Всесвітньою митною організацією (ВМО), Регіональним інформаційним вузлом зв'язку країн Центральної/Східної Європи (RILО–Варшава), Регіональними та національними вузлами зв'язку ВМО з питань боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Слід зазначити, що ефективне виконання завдань, покладених на Департамент у частині забезпечення взаємодії з митними органами іноземних держав щодо надання адміністративної допомоги з питань виявлення, розкриття, припинення й профілактики порушень митного законодавства, безпосередньо залежить від розв'язання проблем недосконалої компетенції митних органів України.

Як зазначає з цього приводу Д. В. Приймаченко, для митних органів проблема визнання компетенції має особливе значення, оскільки вони реалізують цілий комплекс різноманітних за характером функцій, до яких належить і правоохоронна [6, 51].

Утім фактичне виконання митними органами України правоохоронної функції й досі не підтверджено на законодавчому рівні шляхом офіційного надання останнім статусу правоохоронного органу з правом здійснення оперативно-розшукових заходів.

Л. В. Деркач ще 2000 р. у книзі “Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра” стосовно цієї проблеми в частині боротьби з наркобізнесом зазначав: “оперативні підрозділи митних та спеціальних служб інших країн далеко не завжди інформують Держмитслужбу про проведення багатоходових міжнародних операцій щодо припинення контрабанди наркотиків. Це пов'язано з тим, що за їх твердженням, митна служба України не має зафіксованого законодавством права на проведення оперативно-розшукової діяльності й тому позбавлена можливості цілеспрямовано протистояти криміналістам. Такий підхід значно обмежує можливості участі українських митників у міжнародній співпраці по лінії боротьби з наркобізнесом” [7, 81].

Зазначимо, хоча нині питання спільної боротьби митних органів різних держав з наркобізнесом є предметом численних двосторонніх міжнародних договорів з питань митної справи, останні у своїх текстах містять положення щодо можливостей відмови у наданні взаємної адміністративної допомоги.

Така ситуація може мати місце, якщо запитуваний митний орган вважає, що виконання запити може заподіяти шкоди суверенітету, безпеці, громадському порядку його держави, або іншим суттєвим національним інтересам, або може потягти за собою розголошення державної чи іншої захищеної законом таємниці. Може бути також відмовлено у наданні допомоги або виконання запити поставлено у залежність від певних умов, а саме: дотримання положень національного законодавства держави запитуваного митного органу та/або міжнародних договорів, які є чинними для такої держави, та/або умов зовнішньоекономічних операцій, про які йдеться у запиті органу, що запитус.

Якщо митна адміністрація однієї держави здійснює запит про надання допомоги, який вона сама б не могла виконати у разі надходження такого запиту від митної адміністрації іншої держави, вона привертає увагу до цього факту в своєму запиті. Виконання такого запиту здійснюється за рішенням митної адміністрації, що робить запит.

Слід підкреслити, що формування змістовної частини порядку взаємодії митних органів з питань боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, що закріплюється у двосторонніх міжнародних митних договорах, у цілому залежить від досягнутого рівня домовленостей між сторонами таких договорів. Під час роботи над текстом договору держави можуть узгодити використання різноманітних форм взаємної адміністративної допомоги, навіть за наявності не врегульованих внутрішньодержавним законодавством проблем недосконалої компетенції власних митних органів.

Отже, поряд із забезпеченням державами згаданої участі власних митних органів у взаємній адміністративній допомозі з питань митної справи на національному рівні не менш важливою, а за колом вирішуваних питань та обсягом докладених зусиль, можливо, й більш значущою, є організація та координація діяльності митних служб різних держав між собою на міжнародному рівні.

Міжнародно-правове забезпечення участі національних митних служб у відносинах взаємної адміністративної допомоги з питань митної справи може організовуватися державами на таких рівнях: універсальному – на основі діяльності Всесвітньої митної організації та її регіональних вузлів зв'язку з правоохоронної роботи; регіональному – шляхом проведення міжнародних конференцій [8]; субрегіональному (локальному) – у рамках міждержавних об'єднань у галузі економічної інтеграції, які від власного імені можуть здійснювати права і виконувати обов'язки, передбачені для держав-членів (Європейський Союз, Митний союз Білорусії, Казахстану та Російської Федерації) та інших міжнародних організацій (Співдружність Незалежних Держав, Організація чорноморського економічного співробітництва); партикулярному (двосторонньому) – як між суміжними державами, так і державами, які не мають спільних кордонів.

Разом із цим, не зважаючи на коло та кількість держав, що залучаються до організації надання взаємодопомоги з питань митної справи на багатосторонньому рівні, безпосереднє її здійснення завжди відбувається за участі митних служб лише двох держав.

Поміж тим стверджувати, що до взаємодії з питань боротьби з порушеннями митного законодавства залучаються лише держави, теж не можна.

В окремих випадках, пов'язаних із розслідуванням справ у галузі порушень митного законодавства, держави використовують можливості спеціально створених у рамках окремих міжнародних організацій інформаційних баз даних та систем обміну оперативною інформацією.

Так, з метою отримання необхідної інформації для розслідування справ щодо контрабанди зброї, наркотиків, викрадених автомобілів, історичних і культурних цінностей тощо Держмитслужба України використовує можливості таких міжнародних організацій, як Міжнародна організація кримінальної поліції (Інтерпол) [7, 136–137] та Європейська поліцейська служба (Європол) [9, 64].

На базі ВМО діє 11 Регіональних вузлів зв'язку з правоохоронної роботи, кожен з яких являє собою центр збору та аналізу даних, а також поширення інформації про тенденції, принципи, маршрути і значні випадки контрабанди та порушення митних правил. Обмін інформацією та відомостями між митними адміністраціями будь-якого з 6 регіонів ВМО забезпечують митники з різних країн регіону за допомогою митної правоохоронної мережі (CEN). Разом із митними та правоохоронними органами держав поповнення матеріалами веб-сайта CEN забезпечується Інтерполом, Міжнародною Федерацією виробників фонографічної продукції, Європейською комісією з боротьби з комерційними шахрайствами та іншими міжнародними організаціями [10, 10–12].

Держмитслужба України разом з митними адміністраціями певних держав – членів Європейського регіону ВМО під час проведення спільних цільових міжнародних операцій (наприклад, Atlas – незаконне переміщення валюти, відмивання грошей; Demeter – незаконне переміщення небезпечних речовин; Вартовий – незаконне переміщення наркотичних речовин через територію країн СНД) та проектів (наприклад, Obeliks – проект щодо незаконного переміщення культурних цінностей; Sezam – незаконне переміщення валюти) використовують можливості Регіонального інформаційного вузла зв'язку країн Центральної/Східної Європи (RILO-Варшава) та Регіонального інформаційного вузла зв'язку країн СНД (RILO-Москва).

Участь держав у міжнародному митному співробітництві на базі міжнародних організацій сприяє утворенню спеціалізованих міждержавних органів, покликаних здійснювати на постійній основі організацію та координацію діяльності національних митних адміністрацій з питань надання взаємної адміністративної допомоги у боротьбі з порушеннями митного законодавства (наприклад, Комітет голів правоохоронних підрозділів Ради керівників митних служб СНД), а також розробці та застосуванню уніфікованих стандартів такої діяльності на практиці (наприклад, Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 9 червня 1977 р. та Єдиний порядок обміну інформацією за запитами правоохоронних підрозділів митних служб держав – учасниць СНД у зв'язку з проведенням перевірок та обміном запобіжною інформацією щодо виявлених правопорушень або правопорушень, що готуються до вчинення, й провадженням у справах про порушення митних правил від 14 травня 2009 р.)

Висновки. Ураховуючи зазначене вище, можна стверджувати, що забезпечення державами ефективної боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил безпосередньо залежить від сформованих у рамках національного й міжнародного рівнів організації та координації участі національних митних органів у взаємодії з питань надання взаємної адміністративної допомоги, нормативних та інституційних засад (структурних елементів) такої діяльності. Причому відповідні рівні правового регулювання

діяльності митних служб пропонується розглядати не відокремлено один від одного, а як пов'язані підсистеми в рамках єдиної системи організації та координації, які співвідносяться з нею як частини та ціле.

Узгоджене, гармонійне використання структурних елементів обох підсистем під час взаємодії з питань запобігання порушенням митного законодавства сприятиме формуванню належних умов забезпечення безпеки суспільства, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, захисту національних митних інтересів будь-якої держави.

Проведений аналіз організації взаємодії митних органів держав стосовно надання взаємної адміністративної допомоги з питань порушень митного законодавства є лише першим кроком у дослідженні даної проблематики, що зумовлює потребу здійснення подальших наукових пошуків у цій царині.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Бусел В. Т., Василега-Дерибас М. Д., Дмитрієв О. В. та ін. ; голов. ред. В. Т. Бусел]. – К., Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.
2. Додін Є. В. Організація боротьби з митними правопорушеннями та контрабандою : навч. посіб. / Додін Є. В. – Львів : Сполом, 2009. – 232 с.
3. Про Положення про Державну митну службу України : Указ Президента України від 12 трав. 2011 р. № 582/2011 // Офіц. вісн. Президента України. – 2011. – № 16. – Ст. 737.
4. Меморандум про порядок подання взаємодопомоги Державною митною службою України й Департаментом митного контролю Республіки Молдова // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 55. – Ст. 1846.
5. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 4 : Н – П. – 720 с.
6. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів: проблеми теорії та практики : монографія / Д. В. Приймаченко ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Дніпропетровськ : Акад. мит. служби України, 2007. – 290 с.
7. Деркач Л. В. Українська митниця : вчора, сьогодні, завтра / Деркач Л. В. – К. : Книга, 2000. – 544 с.
8. Моїсеєнко А. Міжнародна конференція з митного співробітництва на кордонах у рамках нової політики сусідства / А. Моїсеєнко // Митниця. – 2005. – № 4. – С. 4–5.
9. Додін Є. В. Повноваження митних органів у протидії митній злочинності / Є. В. Додін // Митна безпека. – 2010. – № 1. – Серія “Право”. – С. 61–69.
10. Нечипорук І. “Вузловий” підрозділ правоохоронного спрямування / І. Нечипорук // Митниця. – 2011. – № 3. – С. 10–12.