



П.В. Пашко, кандидат технічних наук,
доцент, заступник Голови Державної митної
служби України

**ОРГАНІЗАЦІЯ БОРОТЬБИ З КОНТРАБАНДОЮ
ТА ПОРУШЕННЯМИ МИТНИХ ПРАВИЛ
ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ**
ПАШКО П.В.

Стратегічний рівень забезпечення економічної безпеки у сфері зовнішньоекономічної діяльності передбачає реалізацію митної політики, яка є частиною зовнішньоторговельної діяльності держави, і регламентує обсяги, структуру та умови експорту й імпорту товарів. Як частина внутрішньої політики держави митна політика виступає, по-перше, правоохоронною, оскільки захищає інтереси держави, суб'єктів господарювання та громадян, а по-друге, регулятивною, бо спрямована на формування і підтримку збалансованого економічного, фінансово-господарського напрямку за рахунок установа системи митних тарифів, митних режимів, пільгового та обмежувального режиму поставок тощо [1].

У сучасних умовах для досягнення необхідного рівня митної безпеки [2] слід урахувати одночасно та в комплексі всі реальні й потенційні загрози життєво важливим інтересам особи, суспільства й держави. Тому потрібна достовірна й повна інформація не тільки про митні загрози та ступені їх небезпеки, але й про можливість впливу на них для нейтралізації й ліквідації.

Серед загроз, які впливають на стан митної справи, необхідно наголосити на контрабанді, що є результатом довготривалої важкої економічної ситуації в країні, зменшення виробництва вітчизняних товарів, відставання в технологіях та якості.

Президент України в Указі “Про Програму боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил на 2008 – 2009 роки” [3] зазначив, що, незважаючи на комплекс заходів, здійснених органами державної влади, контрабанда залишається одним з головних дестабілізуючих чинників внутрішнього ринку України, негативно впливає на розвиток національної економіки, її стратегічних галузей.

Шляхи і способи розв'язання проблеми поширення контрабанди та порушення митних правил досліджено в багатьох наукових працях [4 – 6], але всі вони розглядаються через призму криміналістичних характеристик, судово-слідчої практики, офіційної статистики. Однак, щоб досягти потрібного рівня захисту від митних шахрайств, необхідно створювати систему отримання попереджувальної інформації та інтенсивного виявлення потенційних загроз ще до прибуття товару на місце призначення, систему запобіжних заходів. Для цього слід визначити складові митних правопорушень та їх джерел з погляду митної безпеки, чого сьогодні в науковій літературі не існує.

В умовах стрімкого розвитку ринкової економіки поряд з економічними злочинами різко зросла кількість митних правопорушень, тому поняття “контрабанда”, аналіз цього явища та різного роду рекомендації докладно розглядаються в науковій та практичній літературі. Пошук і розробка методів наукової оцінки процесів організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, методичних підходів та практичних рекомендацій з цього питання зустрічаються у працях таких науковців: А.Д. Войцешука, Я.А. Жаліла, І.Г. Калетніка, М.І. Костіна, М.А. Кочубея, А.В. Мазура, В.П. Науменка, П.Я. Пісного, Д.В. Приймаченка, В.А. Русскова, В.М. Шевчука, В.К. Шкарупи, В.І. Щербини та ін.

Основна мета статті – це формування принципового підходу до визначення складових митних правопорушень та їх джерел з погляду системотвірних чинників митної безпеки з використанням засобу забезпечення цієї безпеки у вигляді організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, визначення шляхів удосконалення цієї діяльності.

Митна служба кожної країни зобов'язана збирати значну кількість податків, захищати внутрішнього виробника, забезпечувати безпеку проходження товарів, запобігати спробам увезення в країну заборонених та небезпечних виробів і матеріалів (наприклад, зброї або прострочених лікарських засобів), протидіяти наркоторгівлі, слідкувати за дотриманням чинних законів і порядків тощо.

Кожна держава розраховує, що її митні органи виконуватимуть зазначені функції ефективно, кваліфіковано і не створюватимуть зайвих перешкод для вільного руху товарів через митний кордон. Тобто митна служба знайде своє місце в системі захисту національної безпеки держави і відповідатиме за стан захищеності національних інтересів, забезпечення та реалізацію котрих покладено на митні адміністрації країни [7]. Це завдання митним органам можна сформулювати як забезпечення митної безпеки держави [8].

Серед митних інтересів, захист яких забезпечує митна служба України, можна виділити важливу специфічну функцію – ефективну організацію боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил. Розглянемо це поняття в рамках митної системи України та здатність управлінських рішень протидіяти можливому митному шахрайству.

Організацію цієї діяльності покладено на спеціальні підрозділи митної варті, які призначені не тільки для боротьби з порушеннями митних правил, що прямо визначено у ст. 3 Митного кодексу, але й відповідають за організацію боротьби з контрабандою (ст. 359 МКУ). Нині ці підрозділи фактично працюють “за фактом” безпосереднього виявлення посадовими особами митних органів порушень митного законодавства. Це пов'язано з відсутністю у митних органів права проводити оперативно-розшукову діяльність (ОРД). Тому в науковій і практичній літературі розглядаються в основному елементи кримінально-правової характеристики контрабанди [9], природа доказів [4], види порушень і засоби боротьби з ними [10], повноваження митних органів [11] та ін. Такий підхід домінує в літературі та не залежить від наявності ОРД у митних органів. Наприклад, сусідні з Україною країни мають таке право, але їх науковці також розглядають цей процес тільки через призму процесуальних питань [12 – 15].

Аналіз ситуації на внутрішньому ринку свідчить, що не можна визнати ефективними заходи, спрямовані на запобігання й виявлення спроб контрабандного ввезення в країну різних товарів, які вживає безпосередньо Держмитслужба України.

На погляд автора, зменшити масштаби незаконного ввезення на територію України та вивезення за її межі різних товарів, матеріальних і культурних цінностей, зброї, наркотиків можна тільки системними методами, які виходять за рамки функцій митної служби. Сьогоднішні методи спрямовані на боротьбу з наслідками загроз, але не торкаються джерел небезпеки. Виявлення таких джерел і має стати головним результатом проведення заходів боротьби з цим злочинним промислом.

Це питання неодноразово розглядалося в Україні на найвищому рівні, проте, незважаючи на здійснені державою заходи, обстановка на митному кордоні залишається складною. Негативні процеси продовжують завдавати економіці України неабиякої шкоди, велика кількість людей заробляє на контрабандних потоках [16], а комплексний аналіз небезпек та загроз у митній галузі не проводиться. Наприклад, в Указі Президента України від 4 березня 2008 р. [17] у розділі “Шляхи і способи розв'язання проблеми поширення контрабанди та порушення митних правил” тільки 2-й пункт (уніфікація ставок увізного мита на ідентичні та подібні товари, створення рівних умов господарювання для імпортерів під час увезення товарів) можна зарахувати до заходів, які вплинуть на джерела суперечностей, що створюють ризикові ситуації в зовнішньоекономічній сфері, а інші належать до заходів удосконалення митної справи. На жаль, немає нормативно затвердженої державної митної політики, шляхів її реалізації та органу, який повинен її формувати [18].

Професійна підготовка митників

Характерно, що контрабандисти швидко реагують на зміни структури ринку, митних режимів і постійно вдосконалюють способи й методи приховання контрабанди. Сучасна контрабанда характеризується високим ступенем організованості, технічного забезпечення та міжнародними зв'язками.

Діяльність митної служби мусить базуватися на постійному аналізі причин і результатів проявів митної небезпеки, що призводять до загроз у зовнішньоекономічній та митній діяльності. Відповідно, мають уживатися невідкладні заходи щодо ліквідації або локалізації цих причин.

Одним із напрямків діяльності митної служби мусить стати аналіз ситуації, яка призводить до порушень митного законодавства. Таку роботу розпочато в Департаменті аналізу ризиків та аудиту Державної митної служби України. Кожен профіль ризику має складові, в яких визначено загрозу (суть проблеми), суперечності (причини виникнення ризику), шкоду (оцінка наслідків ризику) та пропонуються заходи мінімізації або уникнення загрози.

Для початку можна запропонувати авторський погляд на взаємозв'язок складових ознак митної безпеки та основних елементів криміналістичної характеристики порушень митних правил на прикладі дій, спрямованих на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю (ст. 352 МКУ).

Джерело небезпеки – суперечність	Недостатні темпи економічного розвитку України, економічна ситуація у світі, обмежувальні й протекціоністські дії держав та окремих фінансових груп
Ризикова ситуація	призводять до значної різниці в цінах на товари вітчизняного та іноземного виробництва або їх якості,
Небезпека	що сприяє появі цих товарів на ринках України
Ступінь прояву	та створює потенційну загрозу
Походження проявів небезпеки	в економічній і соціальній сферах життя
Митна загроза (реалізація ще можлива)	щодо порушення встановленого законодавством України порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України
Митний виклик (об'єктивна сторона) – критична точка загрози. Форма прояву (ознака) загрози (реалізована загроза)	і призводить до дій,
Приховування правопорушення	спрямованих на приховування товарів від митного контролю
Об'єкт правопорушення	з порушенням установленого законодавством України порядку переміщення через митний кордон України
Носій загрози (предмет правопорушення) – об'єкт митного контролю	товарів
Засіб переміщення носія загрози	на транспортному засобі, що використовувався для переміщення цих товарів через митний кордон України, а також

Мотив і мета вчинення	незалежно від мотивів і мети вчинення
Місце й час здійснення правопорушення	на митній території України у певний час
Засіб правопорушення	з використанням спеціально виготовлених сховищ (тайників) та інших засобів
Спосіб правопорушення	чи способів, що утруднюють виявлення таких товарів, або шляхом надання одним товарам вигляду інших, або з поданням як підстави для переміщення товарів підроблених документів чи одержаних незаконним шляхом, або таких, що містять неправдиві дані,
Суб'єкт забезпечення митної безпеки	митному органу
Суб'єктивна сторона	з прямим умислом
Мета	для отримання незаконних матеріальних або фінансових переваг,
Джерело загрози (суб'єкт правопорушення)	що здійснює суб'єкт правопорушення – осудна особа, яка досягла 16-річного віку, або посадова особа підприємства,
Митний ризик	з деяким ступенем вірогідності,
Числове значення митного ризику	який розраховується (визначається) на підставі комплексної оцінки показників її ймовірності у зовнішньому та внутрішньому середовищі або з використанням статистичної та оперативної інформації,
Спосіб впливу загрози	що може спричинити зміну структури внутрішнього ринку і
Негативний (шкідливий) наслідок – не-прогнозована шкода	створити необ'єктивну конкуренцію
Суб'єкт впливу	для вітчизняних виробників,
Шкода	призвести до несплати податків,
	які збирає митна служба
Об'єкт забезпечення	в бюджет держави
Вимір шкоди (прогнозований)	на певну суму.
Відповідальність за правопорушення та її вимір	Це тягне за собою накладення штрафу в розмірі від 500 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або конфіскацію цих товарів, а також конфіскацію товарів зі спеціально виготовленими сховищами (тайниками), і транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів через митний кордон України
Суб'єкт визначення ступеня відповідальності	за рішеннями митного органу або суду,
Суб'єкт реалізації ступеня відповідальності	які реалізуються за бажанням суб'єкта правопорушення або в результаті дій судових виконавців
Контроль (засіб забезпечення режиму законності)	та контролюються органами прокуратури.

Професійна підготовка митників

Забезпечення митної безпеки	Ця небезпека може бути зменшена за допомогою управлінських рішень у митній справі,
Об'єкт митної безпеки	які спрямовуватимуться на забезпечення митних інтересів держави
Митні інтереси	у вигляді вдосконалення механізмів захисту внутрішнього ринку від несумлінної конкуренції з боку імпортової продукції, ефективної організації боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил, їх запобіганню й відверненню,
Митна безпека	стан яких може бути оцінено певними показниками та критеріями,
Заходи регулювання зовнішньої торгівлі	і (або) за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів.

Відсутність завдань для митної служби щодо визначення загроз і переведення їх у розряд завдань боротьби з проявами цих загроз формують, відповідно, вимоги до митних підрозділів, зокрема до митної варті – підрозділу боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Головна помилка попередніх керівників напрямку боротьби з контрабандою – це намагання відділити ці підрозділи від митниць, надати їм статус “найчесніших митників”, які контролюють “нечесних” працівників інших підрозділів, замість організації пошукової й супровідної роботи і надання методологічної та практичної допомоги інспекторам митного оформлення.

Інші помилки, які необхідно врахувати при вдосконаленні функцій і завдань підрозділів організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил:

- включення працівників БК у технологічні схеми митного оформлення з правом контролю та без права відповідальності. Це призвело до зростання кількості корупційних явищ, тому що від безвідповідального рішення (наприклад, оглядати товар чи ні) залежали терміни та обсяги митного контролю і невинновданого збільшення кількості підрозділів БК за рахунок зменшення підрозділів митного оформлення;

- повне усунення працівників БК від збирання інформації про формування профілів ризику за такими показниками, як митна вартість і країна походження товару, сценарних профілів, ризикових суб'єктів тощо. Це призвело до закритості, непрозорості та безконтрольності;

- відмова від оцінки роботи за результатами супроводження справ про ПМП у судах – нині головна мета діяльності зазначених підрозділів. Це призвело до зменшення суми перерахувань до бюджету від реалізації конфіскованого товару, іноді до 2 % від суми затриманого товару;

- підбиття підсумків роботи стосовно БК та ПМП виключно в складі підрозділів БК без участі керівників митниць, які мали б стати основним суб'єктом підбиття підсумків, тому що головний у виявленні порушень – інспектор, який працює з товаром і документами. Це спричинило усунення керівників митниць від організації роботи і, як наслідок, зменшення її якості;

- уведення в показники роботи цих підрозділів кількості виявлених порушень особисто працівниками підрозділів. Це призвело до “примазування” працівників БК до роботи відділів митного контролю та оформлення;

- використання працівників Департаменту аналізу ризиків як працівників підрозділів БК. Це спричинило значне погіршення безпосередньо функції аналізу;

– надання працівникам підрозділів статусу “опричників” з правом визначати відповідність дій інспекторів, які мають особисте номерне забезпечення, вимогам митного законодавства. Це обумовило створення в колективах митниць конфліктних ситуацій, тому що юристи-процесуали не знали митних процедур, а їх оцінки мали суб’єктивний характер. Додатковим негативним наслідком став розвиток корупційних проявів усередині самої митної системи;

– намагання керівників напрямку перетворити заступників керівників митниць з питань БК на “наглядачів” за діями та мораллю начальників митниць. Негативні наслідки зазначено вище.

Суттєвим недоліком всього правоохоронного блоку ДМСУ стала підміна функції організації та безпосереднього виконання певних завдань на функцію контролю за роботою інших підрозділів.

Таким чином, під час реорганізації напрямку БК та ПМП необхідно зосередитися не стільки на структурній реорганізації, скільки на чіткому формулюванні функцій, обов’язків, прав і відповідальності за їх виконання. Обов’язкова умова реорганізації, на думку автора, – це порядок визначення рівня забезпечення митної безпеки та відповідальності за отримання необхідної інформації підрозділами, які організовують боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил.

Головним результатом заходів боротьби з митними правопорушеннями має стати виявлення існуючих суперечностей, які впливають на стан митної справи, аналіз митних загроз, оцінка ступенів їх небезпеки та опрацювання механізмів їх нейтралізації.

Для цього необхідно змінювати функції та завдання підрозділів боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил. Важливо визначити взаємозв’язок складових ознак митної безпеки та основних елементів криміналістичної характеристики контрабанди і порушень митних правил.

Література

1. Кочубей М.А. Безопасность в сфере таможенной деятельности: (Уголовно-правовой и криминологический аспект). – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005. – 255 с.
2. Пашко П.В. Системоутворювальні чинники митної безпеки // Стратегічна панорама. – 2007. – № 2. – С. 44 – 49.
3. Про Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008 – 2009 роки: Указ Президента України від 04.03.2008 р. № 195/2008.
4. Костін М.І. Контрабанда. Доказування обставин вчинення злочину на досудовому слідстві: Монографія. – К.: ДІА, 2003. – 185 с.
5. Руководство по модернизации таможенной службы / Под ред. Люка де Вульфа, Хосе Б. Сокола: Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2007. – 328 с.
6. Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил: Підручник / За заг. ред. А.Д. Войцешука. – Хмельницький: ІНТРАДА, 2008. – 329 с.
7. Пашко П.В., Писной П.Я., Демченко С.С., Наумич Ю.С. Таможенная безопасность государства / Федеральная таможенная служба на новом рубеже: наука и практика: проблемы и перспективы: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции / Под общ. ред. В.С. Чечеватова. – М.: РИО РТА, 2007. – 476 с.
8. Пашко П.В. Митні інтереси та митна безпека // Митна справа. – 2007. – № 3 (51). – С. 7 – 14.
9. Шевчук В.М. Основи методики розслідування контрабанди: Навч. посібник. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. – 49 с.
10. Дьомін Ю.М. Митний контроль в Україні: Монографія. – К., 2004. – 542 с.

11. Науменко В.П., Пашко П.В., Руссков В.А. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2006. – 294 с. – (Митна справа в Україні).
12. Основы таможенного дела: Учебник / Под общ. ред. В.Г. Драганова: Рос. тамож. акад., ГТК РФ. – М.: ОАО “Издательство “Экономика”, 1998. – 687 с.
13. Таможенное право: Учебное пособие / Под ред. В.Г. Драганова, М.М. Рассолова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 639 с. – Серия “Dura lex, sed lex”.
14. Мокров Г.Г., Дротов Р.И. Международная торговля, экономическая безопасность и таможенные преступления: Учебно-практическое пособие. – М.: Юркнига, 2004. – 256 с.
15. Григорянц С.А. Российский и зарубежный опыт борьбы с незаконным оборотом оружия: практический аспект / Актуальные проблемы правовых и гуманитарных наук. – Краснодар, 2001. – С. 74.
16. Малярчик К. Валерій Хорошковський: про теорію маленьких перемог // Дзеркало тижня. – 15 – 21 березня. – № 10 (689).
17. Пашко П.В. Митна політика як складова політики національної безпеки України / Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: Матеріали НПК за міжнар. участю, Київ, 31 травня 2007 р.: У 4 т. / За заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – Т. 2. – 344 с.