

*Лисенко О. М.,
аспірант кафедри адміністративного та митного права
Академії митної служби України, начальник відділу митного оформлення
Чернігівської митниці Міністерства доходів та зборів України*

МЕТОДОЛОГІЯ ВИЯВЛЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ПОРУШЕНЬ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Анотація. Статтю присвячено дослідженню питання адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності органів доходів і зборів шляхом постановки та розгляду проблематики окремих методологічних аспектів даної сфери правозастосування на етапі виявлення та припинення порушень митного законодавства.

Ключові слова: органи доходів і зборів, митниця, правоохоронна діяльність, порушення митного законодавства, методологія, метод.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження обумовлена особливим значенням виявлення та припинення порушень митного законодавства як в умовах становлення незалежної України, так і активного залучення державних інституцій в процеси забезпечення митної безпеки в міжнародних масштабах, необхідністю формування єдиної, цілісної, комплексної, уніфікованої та заснованої на передових нормах міжнародного права методологічної системи подолання викликів правоохоронного спрямування в митних правовідносинах.

Визначивши відповідно до статті 3 Основного Закону України людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю в Україні [1], законодавцем створено передумови щодо упорядкування нагальних питань правоохоронної діяльності системи органів державної влади, в тому числі її адміністративно-правової складової, а віднесення згідно частини 1 статті 7 Митного кодексу України до складових державної митної справи запобігання та протидію контрабанді, боротьбу з порушеннями митних правил [2], зумовили необхідність здійснення Держмитслужбою України, а наразі й органами доходів і зборів діяльності, пов'язаної з реалізацією правоохоронної функції.

Забезпечуючи практичну реалізацію разом з правоохоронною й інших функцій (контрольної, фіскальної, регулятивної, захисної тощо), органи доходів і зборів створюють стан митної захищеності конкретної людини, громадянина, держави в цілому. При цьому заходи адміністративного виявлення та припинення можуть бути характерними для кожного із вказаних вище напрямків правозастосування, визначальними по відношенню до інших стадій провадження у справах про порушення митних правил.

Зазначене висуває до посадових осіб органів доходів і зборів особливі вимоги в частині володіння спеціальними вміннями та навичками в напрямку протидії порушенням митного законодавства, розуміння та знання методології такої роботи, своєчасної, повної та всебічної процесуальної фіксації проступків.

У подальшому в контексті даної наукової роботи, під органами доходів і зборів слід розуміти митниці та митні пости в поняттях, визначених Митним кодексом України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про відсутність достатньої кількості джерел, в яких започатковано розв'язання даної проблематики, не приділення належної уваги розгляду теоретичних та методологічних основ виявлення й припинення порушень митного законодавства, а також дефіцит дієвої, законодавчо врегульованої системи заходів протидії протиправним викликам у сфері митних правовідносин.

Зазначимо, що основні напрямки діяльності з виявлення та припинення порушень митного законодавства можуть бути запозичені з положень інституту адміністративної відповідальності, зокрема, розгляду питань стадійності провадження у справах про адміністративні правопорушення, що становило й продовжує становити коло наукових інтересів вчених, зокрема таких, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, Ю.А. Ведерніков, В.К. Гришук, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, В.Т. Комзюк, О.Т. Корнійчук, В.К. Колпаков, М.Я. Масленников, А.П. Павлов, Ю.М. Стариллов, В.В. Цветков, М.І. Хавронюк, В.К. Шкарупа, В.А. Юсупов та інших.

Значний внесок у дослідження теоретичних аспектів виявлення, припинення та профілактики порушень митного законодавства внесено Є.В. Додіним, С.В. Ківаловим, О.В. Константою, Ю.Д. Кунєвим, А.І. Педешком, Д.В. Приймаченком, С.С. Терещенком та іншими вченими. Зокрема, професор Є.В. Додін, розглядаючи правоохоронну функцію митних органів, відносив до її особливостей універсальність та різноманітність форм, методик, заходів та засобів здійснення правоохоронної діяльності митних органів, а також форм та методів організації її здійснення [3, с. 82].

До джерельної бази, на рівні якої правниками ближнього зарубіжжя започатковано розроблення проблеми методів адміністративного виявлення та припинення проступків у сфері митних правовідносин, відносимо найбільш новітні розробки Р.Р. Айгістова, О.В. Гречкіної, О.В. Зубача, П.М. Сафоненкова та інших науковців.

Таким чином, **метою даної статті** є теоретичне з'ясування сутності, змісту, поняття й значення методології виявлення та припинення порушень митного законодавства, а також ознайомлення з практичними адміністративно-правовими заходами, здійснюваними органами доходів і зборів в процесі реалізації зазначеного етапу правоохоронної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Нормативна неурегульованість стадії виявлення та припинення порушень митно-

го законодавства, відсутність чіткого закріплення прав та обов'язків органів доходів і зборів в правоохоронній сфері, координації їх діяльності та розподілу функціональних обов'язків, взаємодії з правоохоронними органами, дефіцит наукових напрацювань у даному напрямку, існуюча практика штучного нарощування показників з протидії митним правопорушенням за рахунок порушення малозначущих справ тощо, сприяють не лише значній латентності контрабанди, митних адміністративних правопорушень, завдаючи значної шкоди економіці та безпеці держави, а й формулюють перед нами ряд нагальних питань, які потребують ґрунтовних відповідей, основним з яких, на нашу думку, є наступне: яка юридична природа та структура здійснюваного органами доходів і зборів процесу пошуку, аналізу та пред'явлення фактичних даних, які у подальшому слугуватимуть підставами для порушення справи про порушення митних правил? На нашу думку, саме відповідь на зазначені питання надасть змогу віднести заходи з виявлення та припинення порушень митного законодавства до специфічного різновиду діяльності органів доходів і зборів.

В.А. Юсупов, висвітлюючи у філософській та юридичній літературі питання онтології, ґносеології й аксіології адміністративного права, окремо зупинявся на методології та методах пізнання даної галузі права, зазначаючи, що розгляд цих питань слугуватиме розвитку загальної теорії адміністративного права [4, с. 6-7].

Д.М. Бахрах, розглядаючи кожну зі стадій правозастосування, відносив до основних ознак, які їх характеризують, наступні: наявність власних завдань та цілей, особливе коло учасників та специфічність їх правового статусу, об'єктивну динамічність, специфіку характеру вчинюваних діянь і породжуваних ними юридичних наслідків, особливе коло рушійних обставин, особливості отримуваних матеріально-процесуальних результатів та їх процесуального закріплення [5, с. 134].

В.В. Лазарев та І.П. Левченко підкреслювали, що процес застосування права складається з ряду послідовних стадій, форм і методів різних структурних елементів одного чи декількох органів, об'єднаних однією цільовою функцією [6, с. 32].

Погоджуючись з вищезазначеним, акцентуємо нашу увагу на окремих рисах методології виявлення та припинення саме порушень митного законодавства.

По-перше, методологія виявлення та припинення митних правопорушень є однією з базових, наріжних категорій діяльності, пов'язаної з установленням фактичних обставин справи про порушення митних правил.

По-друге, така діяльність є невід'ємною складовою загальної організації боротьби з правопорушеннями в сфері митних правовідносин з комплексним підходом до розгляду питання побудови її механізму, початковим елементом, що забезпечує настання реальної юридичної відповідальності в царині митних правовідносин.

По-третє, методологічні основи виявлення та припинення митних правопорушень являють собою постійний, еволюційний та трансформаційний процес – від моменту отримання відомостей та даних, які вказують на можливість вчинення проступку, до процесуального закріплення такого факту.

По-четверте, однією з ознак методологічних аспектів виявлення та припинення порушень митного законодав-

ства є їх нерозривний розвиток з нормами права, які закріплюють загальні поняття державної митної справи та відповідальності за порушення митних правил, існуючу структуру органів доходів і зборів, їх права та обов'язки у правоохоронних відносинах, передбачають вибір та аналіз юридичних норм, які мають бути застосовані суб'єктом владних повноважень.

По-п'яте, методологія виявлення та припинення адміністративних проступків органами доходів і зборів, окрім правових заходів базується на економічних, соціальних, організаційних, управлінських, інформаційних, технічних та інших основах розвитку держави та суспільства.

По-шосте, методологія та її ефективність прямо пропорційно залежить від методів, стратегічних та тактичних основ, застосовуваних суб'єктом владних повноважень, інтелектуального розвитку й практичного досвіду конкретної посадової особи, яка здійснює творчий пошук.

По-сьоме, методологія становить собою сукупність та систему певних методик, правил, спрямованих на пошук істини, яка в нашому випадку являє собою виявлення та припинення порушення митного законодавства.

По-восьме, при розробці методологічного забезпечення правоохоронної діяльності органів доходів і зборів слід враховувати можливу протидію з боку суб'єкта правопорушення (зокрема фізичну, спрямовану на приховування доказів протиправної діяльності тощо).

По-дев'яте, дана методологія безпосередньо пов'язана з юридичними фактами, які мають місце при виконанні митних формальностей з товарами і транспортними засобами комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, результатами здійснення їх митного контролю та митного оформлення.

По-десяте, саме поняття методологічного забезпечення виявлення та припинення митних правопорушень базується на науково-теоретичних категоріях і не здобуло свого понятійного визначення на законодавчому рівні. Зазначимо, що митними органами Російської Федерації приділяється значна увага розробці методик адміністративного розслідування. Зокрема, листом Державного митного комітету Російської Федерації від 19.12.2002 № 01-06/50295 надіслано основні положення методики адміністративного розслідування. При цьому в преамбулі листа передбачено, що система методів, які використовуються при проведенні розслідування та пов'язані між собою в єдине ціле й підпорядковані цілі встановлення істини по справі, створюють методику адміністративного розслідування [7].

По-одинадцяте, застосовувана органами доходів і зборів методологія виявлення і припинення порушень митного законодавства, а також її результати можуть бути використані при здійсненні контролю за дотриманням податкового законодавства, виявлення ознак злочинів, склади яких пов'язані з транскордонним переміщенням осіб, товарів та транспортних засобів, предметів, вилучених з цивільного обігу, проведення загальної та індивідуальної профілактики правопорушень тощо.

Далі перейдемо до розгляду внутрішньої побудови методології виявлення та припинення порушень митного законодавства.

Діяльність органів доходів і зборів по виявленню та припиненню порушень митного законодавства безпосе-

редньо пов'язана з фактичними даними, які вказують на достатність приводів і підстав для порушення справи про порушення митних правил. Такі дані, як правило, отримуються органами доходів і зборів у межах виконання процедур митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, а також проведення спеціально уповноваженими на протидію митним правопорушенням підрозділами митниць (управліннями (відділами) боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями).

При цьому зазначений різновид діяльності в значній мірі обумовлюється аналітично-пошуковою роботою, яка являє собою творчий процес заснований на аналізі, синтезі, прогнозуванні, моделюванні протиправної діяльності та інших методах наукового пізнання, включає пошук джерел інформації, перевірку документів та відомостей, отриманих органами доходів і зборів, вивчення оперативної обстановки в зоні діяльності митниць та митних постів та створення факторів, які дадуть можливість управління такою обстановкою з метою забезпечення стану захищеності митних інтересів.

З урахуванням вищезазначеного методи виявлення та припинення порушень митного законодавства слід визначити як сукупність заснованих на законі способів, прийомів та дій суб'єктів владних повноважень (органів доходів і зборів, правоохоронних, контролюючих органів), спрямованих на реалізацію заходів адміністративного виявлення та припинення.

При цьому методи виявлення та припинення митних правопорушень поділяються на загальні та спеціальні.

Загальні методи виявлення та припинення порушень митного законодавства включають в себе наступні методи:

- політичні (політична воля керівництва держави в правоохоронній сфері, зокрема, запровадження державних програм протидії порушенням митного законодавства);

- правові (наявність дієвого інструментарію виявлення та припинення порушень митного законодавства в межах правового поля);

- економічні (зовнішньоекономічне регулювання, рівень якого безпосередньо впливає на ризики в правоохоронній діяльності);

- історичні (дослідження питань виявлення та припинення митних правопорушень без відриву від історичного процесу розвитку суспільства);

- організаційні (зокрема, урегулювання питань діяльності органів державної влади, функціонально призначених протидіяти митним правопорушенням, проведення конкретних заходів (операцій), спрямованих на виявлення та припинення порушень митного законодавства);

- контрольні (забезпечення як внутрішнього, так і зовнішнього контролю за дотриманням законодавства при проведенні заходів адміністративного виявлення та припинення митних правопорушень);

- інформаційні (удосконалення існуючого та розроблення новітнього програмного забезпечення, інформаційних технологій, спрямованих виключно на супроводження правоохоронної діяльності органів доходів і зборів);

- роз'яснювальні, технічні, статистичні тощо, спрямовані на протидію правопорушенням.

Призначенням відокремлених нами методів, зокрема, є визначення на державному рівні та закріплення законодавчо пріоритету протидії митним правопорушенням, розроблення напрямків протидії даній категорії правопорушень та засобів їх практичної реалізації, а що найголовніше – нормативних основ базових категорій в сфері виявлення та припинення порушень митних правил, запровадження системи органів державної влади, уповноважених протидіяти митним правопорушенням, забезпечення їх інституціонального розвитку.

На відміну від загальних методів, які створюють передумови до запровадження дієвого механізму протидії митним проступкам, спеціальні методи підтверджують або спростовують ефективність останніх та застосовуються органами доходів і зборів на практиці, а також є обумовленими між собою.

Спеціальні методи можна класифікувати за відповідними критеріями, наприклад, залежно від:

- етапів їх застосування: на методи виявлення та власне припинення адміністративних проступків;

- суб'єкта правопорушення: методи виявлення та припинення порушень митного законодавства, що вчиняються громадянами, посадовими особами підприємств;

- об'єкта посягання порушення митних правил: методи, зумовлені порядком переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явленням їх органам доходів і зборів для проведення митного контролю та митного оформлення тощо;

- суб'єкта владних повноважень, який здійснює реалізацію правоохоронних повноважень: методи використовувані посадовими особами підрозділів митного оформлення, митних постів, методи, які застосовуються підрозділами боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями органів доходів і зборів тощо.

До спеціальних методів виявлення порушення митного законодавства ми відносимо:

- організаційні: проведення різноманітних нарад з питань боротьби з порушеннями митних правил в органах доходів і зборів, із залученням представників органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, прокуратури; обговорення актуальних питань оперативного стану в регіоні та макрорегіоні; планування спільних розшукових та пошукових заходів, розробка пропозицій щодо активізації правоохоронної діяльності, яка б виключала паралелізм та розсіювання наявних сил та засобів; проведення спеціального навчання та інструктажів, вивчення керівних документів, регламентуючих відповідальність за порушення митних правил; розробка спільних документів стосовно методологічного забезпечення правоохоронної діяльності; прийняття рішення про направлення додаткових сил на окремі ділянки митного кордону; підведення підсумків діяльності з протидії порушенням митного законодавства;

- аналітичні: аналітична робота з вивчення оперативного стану та стану протиправної діяльності в регіоні; розробка пошукових ознак і пропозицій з активізації боротьби з митними правопорушеннями; аналіз конкретних товарів, які з високим рівнем імовірності можуть стати безпосередніми предметами порушення митних правил; визначення напрямку переміщення таких товарів та заявленого митного режиму; аналіз умов зовнішньоеко-

номічного договору (контракту); вивчення доцільності зовнішньоекономічної операції; аналіз наявності в зовнішньоекономічній операції структур, які можуть бути пов'язані з учиненням митного шахрайства; попередній аналіз інформації про товари та зовнішньоекономічну операцію, наявної в центральній базі даних та локальних базах даних органів доходів і зборів; визначення переліку товарів групи «ризик» та/або «прикриття»;

- пошукові (оперативні): пошук ознак та припинення фактів порушень митного законодавства, здійснюваний підрозділами митного оформлення, митного поста, підрозділу боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями, а також за їх спільної участі та залученням співробітників правоохоронних органів; пошукові заходи, здійснювані з використанням технічних систем митного контролю та кінологічних команд; «зовнішній» пошук (збір інформації шляхом направлення запитів, в тому числі шляхом направлення запитів до митних органів зарубіжних країн), здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів комерційного призначення, виконання митних формальностей на різних видах транспорту, проведення посадовими особами органів доходів і зборів контролю за правильністю визначення країни походження товарів, їх митної вартості, класифікації та кодування товарів, сприяння захисту прав інтелектуальної власності товарів, що переміщуються через митний кордон України, проведення власне оперативних заходів в пунктах пропуску (контролю) на державному кордоні, операцій пов'язаних із застосуванням окремих форм митного контролю, в т. ч. огляду (переогляду) тощо;

- процесуальні: визначення прав, обов'язків, процесуального статусу учасників так званої «митної перевірки», що наразі не урегульовано на законодавчому рівні та власне процесуальне закріплення результатів зазначених перевірок заходів у разі встановлення відповідних приводів і підстав, – порушення справи про порушення митних правил.

Розглянуті нами загальні та спеціальні методи у своїй сукупності впливають на методологічні аспекти виявлення та припинення порушень митного законодавства як комплексного, системного, структурно обумовленого механізму застосування суб'єктом норм права та розроблених на їх основі методів наукового пізнання, спрямованих на досягнення мети та завдань правоохоронної діяльності, створюють підґрунтя подальшого дослідження теоретичних засад та можливості нормативного вирішення проблемних питань стадії порушення справи про порушення митних правил, їх кваліфікації тощо, що в значній мірі підвищить процесуальну якість матеріалів адміністративних справ, економічний ефект за результатами розгляду останніх та прийняття рішення на користь держави.

Висновки. Підсумовуючи зазначене, відмітимо, що в сучасних умовах досить складно розраховувати на позитивні результати в напрямку протидії порушенням митного законодавства, які були б досягнуті в ході окремих пошукових заходів, обмежених використанням певного

методу пізнання. Одночасно вірний науковий підхід дає змогу не лише пасивно досліджувати протиправну діяльність, активно впливаючи на неї, створюючи додаткові перепони правопорушникам та спонукаючи їх відмовитися від вчинення проступку на початкових стадіях, що з однієї сторони є проявом виховної, профілактичної функції органів доходів і зборів, а з іншої, комплексне використання розглянутого нами методологічного арсеналу створює передумови до реалізації ефективного митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, а також адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митниць.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/paran2#n2>.
3. Додін Є. В. Правоохоронна функція митних органів / Додін Є. В. // Митна справа. – 2009. – № 6. – С. 76-84.
4. Юсупов В. А. Философия административного права : монография / В. А. Юсупов. – Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. – 220 с.
5. Административная ответственность граждан в СССР : учебное пособие / Бахрах Д. Н. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.
6. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел : учебное пособие / Лазарев В. В., Левченко И. П. – М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1989. – 84 с.
7. О направлении основных положений методики административного расследования : Письмо Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 19.12.2002 № 01-06/50295 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tks.ru/docs/10008874>.

Лысенко А. М. Методология выявления и пресечения нарушений таможенного законодательства

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопроса административно-правового обеспечения правоохранительной деятельности органов доходов и сборов путем постановки и рассмотрения проблематики отдельных методологических аспектов данной сферы правоприменения на этапе выявления и пресечения нарушений таможенного законодательства.

Ключевые слова: органы доходов и сборов, таможен, правоохранительная деятельность, нарушения таможенного законодательства, методология, метод.

Lysenko O. Methodology of detection and suppression of violations of customs legislation

Summary. The article is devoted to studying the issue of administrative-legal support of law-enforcement activity of authorities of income and charges by the way of setting and review of issues of some methodological aspects of this sphere of law-enforcement at the stage of detection and stopping of violations of customs legislation.

Key words: authorities of income and charges, customs, law-enforcement activity, violations of customs legislation, methodology, method.