

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.30>**Ольга Разумова,***здобувач науково-дослідної лабораторії
з проблемних питань правоохоронної діяльності
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

У статті проаналізовано досвід провідних країн світу з питань забезпечення митної безпеки. Досліджено систему митних органів інших країн. Окреслено напрям реформування державних органів України, що безпосередньо реалізують митну політику, в контексті міжнародного досвіду.

Ключові слова: безпека, митна безпека, митні інтереси, національна безпека, митні органи, державна митна політика.

Постановка проблеми. Відповідно до ч. 2 ст. 7 Митного кодексу України (далі – МК України), митна безпека – це стан захищеності митних інтересів України. У свою чергу, митні інтереси, згідно з чинним законодавством, – це національні інтереси України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення державної митної справи. Отже, головною метою митної безпеки є досягнення стану захищеності життєво важливих потреб, інтересів і цінностей людини, населення, держави та регіонів від внутрішніх і зовнішніх загроз, джерелом яких є зовнішньоекономічні зв'язки. З огляду на виняткову важливість забезпечення митної безпеки, особливої актуальності набуває дослідження досвіду інших держав із забезпечення митних інтересів і митної безпеки.

Дослідженням проблем митної безпеки та іноземного досвіду у сфері забезпечення митної безпеки займалися такі зарубіжні та вітчизняні вчені й науковці, як В.Б. Авер'янов, Л.О. Бицька, Л.О. Врублевська, Н.І. Гавловська, Р.М. Дацків, М.А. Кочубей, М.М. Левко, В.Я. Настюк, К.І. Новікова, О.В. Осадча, П.В. Пашко, П.Я. Пісной, С.М. Перепьолкін, В.В. Ченцов та ін. Разом із тим проблема розроблення найбільш дієвих засобів протидії контрабанді й іншим порушенням митних правил з урахуванням міжнародного досвіду забезпечення митної безпеки зумовлена змінами соціально-економічних умов у державі, розвитком науково-технічного прогресу, змінами у сфері злочинності й іншими факторами.

Метою статті є вивчення іноземного досвіду з питань забезпечення митної безпеки та митних інтересів; виокремлення напрямів удосконалення чинного законодавства з окреслених питань.

Виклад основного матеріалу. Для різних країн світу існують індивідуальні загрози митній безпеці. У деяких країнах загрозу становлять контрабанда наркотиків і зброї, незаконна міграція (як суспільно небезпечна й така, що сприяє підвищенню рівня терористичної загрози), в інших – так звана економічна чи «товарна» контрабанда (фактично ухилення від сплати податків). Також загрози для митної безпеки деяких країн світу можуть становити незаконне переміщення через митний кордон контрафактних товарів, підакцизних товарів (особливо цигарок та автомобілів), валютних і культурних цінностей, належне митне регулювання (застосування митних процедур, тарифних і нетарифних ставок, установлення належного рівня податків і зборів) і контроль за повнотою сплати митних та інших платежів, а також правильністю бази оподаткування [1, с. 2].

Окрім того, з огляду на те що митну безпеку необхідно розглядати як стан захищеності кордонів держави, можна виокремити такі реальні й потенційні загрози для безпеки державного кордону: намагання змінити лінію державного кордону України або відторгнути частину її території; прикордонні конфлікти, озброєні й неозброєні провокації; незаконне перетинання державного кордону великою кількістю прикордонного населення через виникнення регіональних або прикордонних конфліктів; незаконне ввезення чи вивезення зброї, боеприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних речовин, вантажів без митного та інших видів контролю, екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів; незаконне ввезення літератури

та магнітних носіїв, що мають зміст антидержавного, терористичного, сепаратистського, націоналістичного й екстремістського напрямку; перетинання державного кордону поза пунктами пропуску; використання підроблених, недійсних, чужих паспортних документів або їх відсутність під час перетинання державного кордону в пунктах пропуску [2].

У науковій літературі зазначається, що основні відмінності в механізмах державного управління митною справою зумовлюються пріоритетами митної політики, визначенням статусу й функцій митної служби, а адміністративна підпорядкованість може бути класифікована так: міністерства та відомства економічно-фінансової групи (міністерству фінансів, економіки, торгівлі тощо); міністерства адміністративно-політичної групи (міністерству внутрішніх справ, закордонних справ тощо); інша адміністративна підпорядкованість; автономний статус [3].

Саме з урахуванням пріоритетів митної політики держави та загроз митній безпеці країни пропонується розглянути систему органів провідних країн світу, на які покладається функція із забезпечення митної безпеки, і розглянути їхні повноваження.

Так, у Німеччині з 1 січня 2016 року запроваджено нову модель митного управління, на чолі якої як вищий федеральний орган натеper – Генеральна митна дирекція (Generallzolldirektion). З метою забезпечення митної безпеки федеральне законодавство покладає на митні органи Німеччини досить широкі повноваження. Окрім стягування митних платежів і контролю за переміщенням товарів через кордон, до сфери повноважень митних органів зараховано як боротьбу з контрабандою наркотичних, тютюнових і лікєро-горілчанних виробів, зброї та боеприпасів, так і запобігання фінансуванню й припинення фінансування тероризму. Останнім часом особливого значення набуває боротьба з нелегальною трудовою діяльністю, робота мобільних митних груп із виявлення цієї діяльності, а також виявлення фальсифікованих товарів під час спроби ввезення на територію Європейського Союзу [4, с. 123].

У США забезпеченням митної безпеки займаються багато органів, проте після терористичних атак 11 вересня 2001 року основну увагу на кордоні уряд цієї країни спрямував на напрямі забезпечення захисту американського народу від терористичних атак. Саме тому більшість служб та організацій, що забезпечують митну безпеку, входять до складу Міністерства внутрішньої безпеки США, основними завданнями якого є запобігання тероризму, безпека кордонів, управління імміграційними процесами,

координація відомств при надзвичайних подіях тощо. Це – Митно-прикордонна служба (Customs and Border Protection), Імміграційна та митна поліція (Immigration and Customs Enforcement), Берегова охорона (Coast 3 Guard), Служба громадянства та імміграції (Citizenship and Immigration Service), Адміністрація транспортної безпеки (Transportation Security Administration). Також питаннями забезпечення митної безпеки займається Адміністрація щодо боротьби з наркотиками (Drug Enforcement Administration), яка входить до складу Міністерства юстиції США та протидіє контрабанді й нелегальному обігу наркотиків. Аналіз діяльності цих органів дає змогу дійти висновку, що основним завданням американської системи забезпечення митної безпеки є забезпечення безпеки її населення від зовнішніх загроз, тобто основними ризиками вважаються протиправні дії проти її громадян, що мають іноземне походження [1, с. 2–3].

Організаційну структуру митної системи Польщі становлять Департамент акцизного та митного податку, Департамент митної служби, Департамент митної політики, Департамент митного й акцизного контролю, що є структурними елементами Міністерства фінансів Республіки Польща. До завдань митної служби Республіки Польща належить реалізація державної митної політики, а також виконання інших завдань, а саме: контроль за дотриманням митного права, а також інших нормативних документів, пов'язаних із переміщенням товарів через кордон; справляння митних зборів та інших платежів, пов'язаних із переміщенням товарів; податковий контроль, стягнення акцизного податку; співпраця в реалізації спільної європейської політики; ведення статистики внутрішнього товарообігу між країнами-членами ЄС (INTRASAT); запобігання незаконному вивезенню культурних цінностей; контроль за легальністю працевлаштування іноземців; співпраця з митними органами інших країн ЄС і міжнародними організаціями [5].

Забезпеченням митної безпеки Великої Британії займаються декілька органів, основні з яких – Державна служба з податкових і митних зборів (Her Majesty's Revenue & Customs), Національне агентство з питань злочинності (National Crime Agency), Прикордонні війська (UK Border Force), Агентство з віз та імміграції (UK Visas and Immigration) [1, с. 3].

Проаналізувавши систему державних органів, які здійснюють реалізацію державної митної політики та забезпечення митної

безпеки інших країн, можемо зробити висновок, що однією з функцій митних органів є запобігання правопорушенням (у тому числі й кримінальним). Така функція корелюється з діяльністю митних органів і нашої держави.

Саме тому в більшості країн світу митні органи мають право на здійснення оперативно-розшукової діяльності. Варто зазначити, що митним кодексом Євросоюзу визначено, що митні органи мають право організувати й реалізувати оперативно-розшукову діяльність, пов'язану з отриманням, нагромадженням, обробкою та перевіркою інформації, що стосується зовнішньоторговельного товарообігу; можливість секретного спостереження; використання допомоги осіб, не задіяних у митній службі, а також правом на застосування засобів безпосереднього примусу у формі застосування фізичної сили та індивідуальних технічних і хімічних засобів або засобів, призначених для обеззброєння й конвоювання осіб [6].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», оперативно-розшукова діяльність – це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних і контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. Завданням оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб і груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривної діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень і в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства й держави.

Статтю 5 цього ж Закону закріплено, що оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами Національної поліції; Державного бюро розслідувань; Служби безпеки України; Служби зовнішньої розвідки України; Державної прикордонної служби України; управління державної охорони; органів та установ виконання покарань і слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України; розвідувального органу Міністерства оборони України; Національного антикорупційного бюро України; органів доходів і зборів – оперативними підрозділами податкової міліції та підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою. Проведення оперативно-розшукової діяльності іншими підрозділами зазначених органів, підрозділами інших міністерств, відомств, громадськими, приватними організаціями та особами забороняється [7].

Отже, повноваження органу доходів і зборів щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності як органу, який безпосередньо здійснює державну митну справу, передбачені лише у сфері боротьби з контрабандою. Із цього приводу в науковій літературі зазначають, що, крім протидії та запобігання просям контрабанді, право на оперативну розшукову діяльність, на думку К.В. Антонова, необхідне митним органам і для результативної взаємодії з митними й правоохоронними органами інших держав [8, с. 153].

Окрім того, варто звернути увагу на те, що в структурі органів доходів і зборів не виокремлено відповідні підрозділи, які здійснюють боротьбу з контрабандою. Водночас, відповідно до п. 10 ч. 2 ст. 544 МК України, боротьба з контрабандою та протидія контрабанді належать до всіх структурних елементів органів доходів і зборів. Тож фактично ні організаційна структура, ні нормативно-правова база не створюють умови для практичної реалізації оперативно-розшукової діяльності органами, що здійснюють державну митну справу.

У зв'язку з цим науковці доходять висновку про розбіжність у статусі митних органів України та зарубіжних країн, що проявляються в тому числі через відсутність статусу правоохоронного органу та права на розвідувальну діяльність, які є загальноприйнятими в організації митної діяльності. Невідповідність вимогам, зафіксованим у Рамкових стандартах ВМО, робить неможливим насамперед обмін розвідувальними даними й даними профілювання ризиків з митними органами зарубіжних країн [8, с. 173].

Тому з метою гармонізації норм МК України та Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» потрібно внести зміни, згідно з якими повноваження зі здійснення оперативно-розшукової діяльності мають належати Департаменту організації протидії митним правопорушенням з огляду на основні завдання цього органу, до яких належать запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України; здійснення міжнародного співробітництва, забезпечення виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України, з питань, що належать до її компетенції, у тому числі шляхом угод; аналіз ризиків та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю, надання взаємної адміністративної допомоги в запобіганні порушенням, виявленні та розслідуванні порушень законодавства з питань державної митної справи, на підставі міжнародних угод.

Висновки

Отже, на підставі проведеного аналізу можемо підсумувати, що система забезпечення митної безпеки країни формується залежно від загроз безпеці конкретної країни чи союзу держав, яка включає в себе адміністративну підпорядкованість суб'єктів забезпечення митної безпеки, їхню мету і правовий статус. Систему забезпечення митної безпеки України варто формувати з урахуванням міжнародного досвіду провідних країн світу. У зв'язку з цим убачається необхідним реформування суб'єктів забезпечення митної безпеки України. Окрім того, необхідним є розширення повноважень щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності митними органами й уніфікація митного та кримінального процесуального законодавства України в частині, що стосується забезпечення дієвих механізмів реалізації митними органами оперативно-розшукових заходів щодо злочинів, ознаки яких можуть бути виявлені під час здійснення митного контролю.

Список використаних джерел:

1. Попівняк О.І. Міжнародний досвід забезпечення митної безпеки. *Правова просвіта: електронне науково-фахове видання*. 2018. № 2. URL: http://www.pravo.nayka.com.ua/pdf/2_2018/82.pdf.

В статье проанализирован опыт ведущих страны мира по вопросам обеспечения таможенных интересов и таможенной безопасности. Исследована система таможенных органов иностранных государств. Определены направления реформирования государственных органов Украины, непосредственно реализующих таможенную политику, в контексте международного опыта.

Ключевые слова: безопасность, таможенная безопасность, таможенные интересы, национальная безопасность, таможенные органы, государственная таможенная политика.

In the article was analyzed the experience of leading countries in the field of customs interests and customs security. The system of customs authorities of foreign countries was investigated. The direction of reforming the state bodies of Ukraine that directly implement customs policy in the context of international experience was outlined.

Key words: security, customs safety, customs interests, national security, customs authorities, state customs policy.

2. Цевельов О.В. Реальні та потенційні загрози для національної безпеки України у сфері охорони державного кордону. URL: <https://matrix-info.com/2017/09/06/realni-ta-potentsijni-zagrozy-dlya-natsionalnoyi-bezpeky-ukrayiny-u-sferi-ohorony-derzhavnogo-kordonu/>.

3. Ченцов В.В. Митна служба в системі державного управління в зарубіжних країнах: компаративний аналіз. *Університетські наукові записки*. 2009. № 1 (29). С. 333–339.

4. Петрова І. Митна служба Німеччини в інтегрованій системі митних служб європейського союзу. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 121–126.

5. Бережнюк І.Г. Реформування митної системи Польщі. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Економіка»*. 2009. № 2. URL: http://scientificview.umsf.in.ua/archive/2009/2_42_2009/6.pdf.

6. Регламент Європейського парламенту і ради (ЄС) від 9 жовтня 2013 року № 952/2013 про встановлення Митного кодексу Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_009-13/print.

7. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

8. Антонов К.В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів в контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. 2010. № 4 (1). С. 152–157.

9. Управління в умовах економічної глобалізації: монографія / за ред. д. е. н. Ю.Є. Петруні. Дніпропетровськ: АМСУ, 2010. 200 с.