

К. В. Антонов, доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін Академії
митної служби України
В. В. Варава, кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінально-правових дисциплін
Академії митної служби України

ЗБІЛЬШЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МИТНИХ ОРГАНІВ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ МИТНОГО ТА ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Розглянуто стан, проблеми, причини, тенденції необхідності збільшення повноважень митних органів у наданні їм права здійснювати оперативно-розшукову діяльність і досудове слідство, а митним лабораторіям – отримання статусу судово-експертних установ.

Рассмотрены состояние, проблемы, причины, тенденции необходимости увеличения полномочий таможенных органов путем предоставления им права осуществлять оперативно-розыскную деятельность и досудебное следствие, а таможенным лабораториям – получения статуса судебно-экспертных учреждений.

The state, problems, causes, trends about the power of customs what are necessary to increase in order provide them the to do the operational-search activity and pre-trial investigation, and what about customs laboratories they are need to get the status of forensic institutions.

Ключові слова. Митні органи, правоохоронні повноваження, функції, оперативно-розшукова діяльність, досудове слідство, протидія контрабанді, взаємодія.

Вступ. Часи, коли контрабанду можна було виявити візуально під час огляду товарів і транспортних засобів, відійшли у минуле. Нині найчастіше застосовуються методи “інтелектуального” приховування, за якого, на перший погляд, усе має законний вигляд. Щоб виявляти і розкривати такі злочини, необхідне використання попереджувальної інформації, що передбачає проведення комплексу оперативно-розшукових заходів, без яких неможливо вести мову про ефективну протидію контрабанді. Питання, пов’язані з оперативно-розшуковою діяльністю (ОРД) митних органів, завжди знаходили висвітлення на сторінках засобів масової інформації [1, 5–6] і в наукових виданнях [2, 67–69; 3, 91–93; 4, 23–24].

На проблемах удосконалення діяльності державних органів з протидії контрабанді також сконцентровано увагу багатьох учених-фахівців у галузі кримінального права, кримінального процесу та криміналістики. Так, аналізу кримінально-правових проблем протидії контрабанді присвятили дисертації Н. О. Гуторова, О. О. Кравченко, О. І. Омельчук та ін.; кримінально-процесуальних та криміналістичних – Л. М. Дорофєєва, М. І. Костін, В. В. Лисенко, С. Д. Лук’яничков, В. В. Матвієнко, А. В. Хірсін, В. М. Шевчук та ін. Однак оперативно-розшукове забезпечення протидії контрабанді митними органами як окремий напрямок наукових досліджень, на наш погляд, репрезентовано недостатньо.

Це питання також було темою багатьох конференцій, брифінгів, “круглих столів”, колегій Держмитслужби України (ДМСУ) [5], інтерв’ю з фахівцями центральних апаратів і різних підрозділів ДМСУ, МВС, СБУ, ДПА та представниками науково-юридичної еліти нашої країни, неодноразово цю проблему виносили народні обранці (різних років скликання) на розгляд пленарних засідань Верховної Ради України, яка щоразу чомусь відхилялася. Тому це питання, окрім практичного, має водночас і важливе наукове значення.

© **К. В. Антонов, В. В. Варава, 2010**

Постановка завдання. Мета статті – висвітлення сучасного стану, проблем, причин, тенденцій необхідності збільшення повноважень митних органів у наданні їм права здійснювати ОРД і досудове слідство, а митним лабораторіям – в отриманні статусу судово-експертних установ.

Результати дослідження. Ураховуючи досвід проведення ОРД митних служб країн Західної Європи (Франції, Великобританії, Німеччини, Голландії, Фінляндії), а також країн СНД (Російської Федерації, Республіки Білорусь), Держмитслужба послідовно відстоює позицію про доцільність надання митним органам права на здійснення ОРД, мотивуючи це тим, що законодавче закріплення цієї норми у ст. 5 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” [6] та в Митному кодексі України істотно підвищило б ефективність боротьби з контрабандою. При цьому таке право має бути наданим не всім, а окремим підрозділам митних органів (боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил). Головне, що це право необхідне митним органам не лише для протидії та запобігання проявам контрабанди, а й для результативної взаємодії з митними і правоохоронними органами інших держав, а також для спрощення митних процедур, що нині пов’язано зі значними труднощами.

Заходи, започатковані в попередні роки низкою державних програм боротьби з контрабандою, сформували стратегічну політику Держмитслужби України, яку спрямовано на створення сприятливих економічних умов для здійснення підприємницької діяльності, спрощення митних процедур та забезпечення їх прозорості з одночасним посиленням контролю за дотриманням вимог митного законодавства суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами, виявлення і припинення митних правопорушень.

Нині, маючи певні результати в напрямі протидії контрабанді та митним правопорушенням, в умовах, коли злочинна діяльність у сфері зовнішньоекономічної діяльності добре організована, має міжнародні зв'язки, Держмитслужба стикається з низкою проблем, які значно знижують ефективність правоохоронної діяльності та потребують вирішення на державному рівні.

У сучасному законодавчому полі правоохоронні функції митних органів України базуються на таких заходах, як безпосередній митний контроль, насамперед огляд та переогляд, аналіз ризиків і даних митної статистики та отримання орієнтувань від правоохоронних органів. За таких умов покладання на Держмитслужбу, яка не має при цьому відповідного статусу і повноважень, повної відповідальності за стан боротьби з контрабандою і сприяння розвитку внутрішнього ринку, підвищення ефективності такої діяльності, не є коректним і обгрунтованим.

Протягом багатьох років Держмитслужба безрезультатно ініціює розширення правоохоронних повноважень митних органів шляхом надання їм права здійснювати ОРД.

Досвід роботи митних органів інших країн свідчить, що ефективність виявлення митних правопорушень, збирання доказів вини порушників прямо залежить від заходів, які вживаються саме в межах цієї діяльності. Здійснення митними органами ОРД є світовою практикою. Серед країн Євросоюзу та колишнього СНД нині лише Держмитслужба України залишилась без права на проведення ОРД. ЄС, відповідно до міжнародних зобов'язань України та пріоритетів Програми інтеграції України до ЄС, вимагає від України розширення правоохоронних повноважень митної служби та надання їй права на здійснення розвідувальних заходів щодо посилення боротьби з контрабандою. Зокрема, в листі Директорату боротьби з порушеннями митного законодавства Всесвітньої митної організації від 14.05.2003 р. "рекомендується, щоб сучасні митні адміністрації були наділені превентивними та розвідувальними повноваженнями. ВМО заохочує країни-члени до законодавчого закріплення правоохоронних повноважень митних органів у митних кодексах".

Листом Представництва України при Європейських співтовариствах від 19.04.2005 № 3111/10-110/14-857 привернуто увагу Держмитслужби України до того, що "...посилення фіскальної складової діяльності митних органів України за рахунок послаблення правоохоронної складової не відповідає сучасним тенденціям розвитку митної справи у Євросоюзі й потребує перегляду".

В офіційному тексті Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, схваленому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.06.2007 № 406-р, визначено "вжиття необхідних заходів для забезпечення систематичного співробітництва між поліцією, митною і прикордонною службами, службами розвідки та безпеки з метою запобігання і протидії протиправній діяльності, що має міжнародний характер". Тобто митні органи України розглядаються структурами ЄС як правоохоронні органи – повноправні учасники міжнародних відносин у сфері боротьби з організованою злочинністю і забезпечення безпеки.

У той же час обмеженість повноважень митних органів України, відсутність права на проведення ОРД ускладнює можливість повною мірою бути задіяними в системі проведення оперативних заходів, взаємодії та обміну інформацією, у тому числі з митними органами зарубіжних країн, що знижує ефективність протидії контрабанді та митним правопорушенням, забезпечення безпеки держави. Зокрема, інформаційна взаємодія з митними органами інших країн на сьогодні – чи не єдина можливість для Держмитслужби формувати доказову базу в кримінальних справах про контрабанду. Невирішеність зазначених питань не тільки не сприяє підвищенню міжнародного іміджу України, а й не відповідає сучасним тенденціям розвитку митної справи в Євросоюзі.

Зараз правоохоронна діяльність митних органів здійснюється в умовах правової колізії: Кримінально-процесуальним кодексом України митні органи визнано органами дізнання у справах про контрабанду (п. 4 ст. 101), а ст. 103 КПК України дає право на проведення необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину й осіб, що його вчинили. Але фактично митні органи позбавлені права на здійснення ОРД. Отже, здійснювати дізнання в повному обсязі, як того вимагає закон, митні органи не можуть через відсутність необхідних повноважень.

Різниця в компетенції митних і правоохоронних органів негативно впливає на остаточний результат.

На відміну від митних органів України, до компетенції яких зараховано тільки злочини, передбачені ст. 201, 305 Кримінального кодексу України, та правопорушення, передбачені Митним кодексом України, правоохоронні органи оперують більш широкою гамою правопорушень.

Відповідно до законодавства, роль оперативно-розшукових підрозділів для митних органів повинні виконувати спеціальні підрозділи правоохоронних органів, надаючи попереджувальну інформацію про підготовку до вчинення злочину. Однак орієнтування правоохоронних органів суттєво не впливає на загальні показники правоохоронної діяльності митних органів. Практика показує, що саме реалізація попереджувальної інформації, отримання якої можливо лише за умови проведення ОРД, дозволить:

– підвищити ефективність боротьби з контрабандою;

- відійти від практики застосування методів поглибленого контролю, що дасть можливість створити сприятливі умови для зовнішньоекономічної діяльності законослухняних суб'єктів;
- скоротити час на проведення митного контролю та митного оформлення.

Важлива проблема – існування значного часового розриву від моменту порушення кримінальної справи митними органами до направлення її органами слідства до суду, що призводить до зниження економічного ефекту боротьби з цим видом злочину. Мається на увазі те, що митні органи відповідно до вимог чинного законодавства є лише органами дізнання, а проведення досудового слідства в кримінальних справах про контрабанду покладено на слідчих Служби безпеки України. Міжвідомча розрізненість і втрата оперативності в розслідуванні є основними причинами незначної кількості кримінальних справ, які направлені на розгляд суду. Наявність права на проведення ОРД митними органами дозволить здійснювати оперативний супровід судового розгляду цих кримінальних справ, що може сприяти належному розгляду справ у суді.

Досвід роботи митних органів Європи та країн СНД показує, що розслідування кримінальних справ про контрабанду в повному обсязі проводиться тим органом, яким виявлено злочин. До того ж Планом дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки (розд. 5. Митниця (правоохоронні аспекти) передбачено: “Здійснення кроків у напрямі прийняття та імплементації правових засад, які надаватимуть можливість митним органам проводити розслідування кримінальних справ у повному обсязі, за умови проведення необхідної реформи законодавства”.

Державними програмами протидії контрабанді, які запроваджено протягом останніх років Урядом України, передбачено створення системи протидії цьому негативному явищу, зокрема вжиття кардинальних заходів не тільки з підвищення ефективності боротьби з контрабандою безпосередньо на кордоні, але й створення умов, які б робили неможливими перевезення, зберігання й реалізацію незаконно ввезених товарів на внутрішньому ринку України.

Але ст. 60 Митного кодексу України надає митним органам лише право проводити на підприємствах дії щодо встановлення відповідності вимогам законодавства документації про товари і транспортні засоби, котрі переміщуються через митний кордон України, у той же час здійснення повноцінного контролю такого роду неможливе без перевірки бухгалтерської та іншої облікової документації підприємств, що здійснюють експортно-імпорتنі операції, та їхніх контрагентів, яка стає повноцінною лише за умов використання оперативних даних.

Держмитслужба протягом останніх років неодноразово робила спроби внести відповідний законопроект до Кабінету Міністрів України для подальшого подання до Верховної Ради України, однак він щоразу відхилявся зацікавленими міністерствами і відомствами.

У зв'язку з цим слід зазначити, що Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур, до якої нещодавно приєдналася Україна, містить таке фундаментальне поняття, як “контроль на основі методів аудиту”. Ним позначається сукупність заходів, за допомогою яких митна служба переконується у правильності заповнення декларацій на товари та достовірності зазначених у них даних, перевіряючи наявні у причетних до декларування осіб відповідні книги обліку рахунків, документи, облікову документацію та комерційну інформацію. Застосування такого методу є одним зі шляхів спрощення і гармонізації митних процедур.

На погляд авторів, ОРД слід розглядати як невід'ємну складову криміналістичного забезпечення протидії контрабанді, тому надання митній службі права на проведення цієї діяльності буде лише сприяти належному виконанню завдань із захисту економічних інтересів держави.

Окрім цього, додатковим аргументом на користь надання митній службі права суб'єкта ОРД слід вважати статистичні дані про значну кількість кримінальних справ, що порушені за фактом.

Виходячи з наведеного, для вдосконалення організації діяльності Держмитслужби в напрямі боротьби з контрабандою та приведення її структури у відповідність до європейських стандартів необхідно зробити таке.

По-перше, у контексті реформування правоохоронних органів законодавчо визначити роль і місце підрозділів митних органів, на які покладено здійснення правоохоронних функцій, у загальнодержавній системі правоохоронних органів та надати їм право проводити ОРД та досудове слідство в повному обсязі. Крім того, з питань класифікації визначення митної вартості та інших питань здійснення митної справи надати митним лабораторіям статус судово-експертних установ. При цьому статус правоохоронного органу повинні мати лише окремі підрозділи митних органів та навчальних закладів, діяльність яких пов'язана з виконанням правоохоронних функцій та підготовкою кадрів за цим напрямом діяльності.

По-друге, враховуючи сучасні тенденції щодо посилення економічних важелів впливу на осіб, винних у незаконному переміщенні товарів та предметів через митний кордон України, провести часткову декриміналізацію ст. 201 Кримінального кодексу України, оскільки щорічне збільшення суми, з якої настає кримінальна відповідальність за контрабанду, не сприяє своєчасному притягненню правопорушників до кримінальної відповідальності. До того ж такі зміни дозволять зменшити витрати на проведення досудового слідства в кримінальних справах про контрабанду, а також поповнити державний бюджет за рахунок надходження додаткових коштів від конфіскації предметів правопорушення.

Сучасна контрабанда має комплексний характер, у ній задіяно найрізноманітніші суб'єкти, які виконують різні ролі, наприклад водії-перевізники, організатори, посередники та інше. При цьому особи, які організували злочин, керували діями чи сприяли вчиненню протиправного діяння, найчастіше залишаються в тіні, мають можливість безкарно продовжувати злочинну діяльність навіть у разі притягнення до

відповідальності безпосереднього виконавця. Тому опрацювання таких злочинів оперативно-розшуковими засобами лише сприятиме їхньому розкриттю і належному розслідуванню.

По-третє, питання часткової декриміналізації контрабанди повинно вирішуватися з одночасним посиленням адміністративної відповідальності за переміщення товарів поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю шляхом запровадження нових штрафних санкцій. Для забезпечення превентивної функції стягнення і унеможливлення застосування судами більш м'якого, порівняно з конфіскацією, виду стягнення, межі штрафу в санкціях ст. 351, 352 Митного кодексу України мають бути встановлено на рівні 100–300 % вартості предметів правопорушення.

По-четверте, відійти від практики контролю за ввезенням товарів на митну територію України тільки на кордоні, забезпечити комплексний контроль за реалізацією товарів на внутрішньому ринку України. Для цього необхідно створити ефективну систему контролю за рухом товарів від кордону (митні органи, підрозділи Держприкордонслужби) до споживача (органи ДПА, МВС) у межах повноважень, статусу, завдань та функцій кожного правоохоронного органу, в якій кожний правоохоронний орган відповідатиме за власні результати; забезпечуватиметься рівноправний обмін інформацією [7].

Висновки. Таким чином, Держмитслужба просто не зможе ефективно функціонувати без надання їй статусу суб'єкта ОРД. Результатами повсякденної діяльності Держмитслужби нині доведено, що вона має всі можливості кваліфіковано здійснювати ОРД і готова взяти на себе нові функції. Для реалізації повноважень митних органів щодо здійснення ОРД необхідне термінове внесення змін та доповнень до Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” та інших законодавчих актів із включенням митних органів до переліку правоохоронних органів, що ведуть боротьбу з корупцією. Це сприятиме надійному захисту працівників митних органів від злочинних посягань, запобіганню порушенням з їх боку, формуванню кваліфікованого ядра фахівців з правоохоронної діяльності, в тому числі у боротьбі з організованою злочинністю, створенню належних умов для оптимального функціонування всієї митної системи.

Література

1. Украина: таможня просит добавить полномочий для оперативно-розыскной деятельности : сообщение [Текст] // Таможенная параллель. – 2007. – № 27–28. – С. 5–6.
2. Барабанов С. О. Чи потрібна оперативно-розшукова діяльність митним органам [Текст] / С. О. Барабанов // Митна справа. – 2001. – № 5. – С. 67–69.
3. Дьомін Ю. Перспективи розвитку законодавства, пов'язаного з повноваженнями митних органів у сфері ОРД [Текст] / Ю. Дьомін // Право України. – 2001. – № 7. – С. 91–93.
4. Федотов О. П. До питання оперативно-розшукової діяльності в митних органах України [Текст] / О. П. Федотов // Митна справа. – 2003. – № 3. – С. 23–24.
5. Про введення в дію рішення колегії Держмитслужби від 07.12.2007 “Про стан виконання Держмитслужбою завдань, поставлених Президентом України на нараді в СБУ 19.11.2007 “Захист економічних інтересів держави на митному кордоні України” [Текст] : наказ Державної митної служби України від 11.12.2007 р. № 1040.
6. Про оперативно-розшукову діяльність [Текст] : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
7. Похід за мільярдами: попри специфіку компетенції, протидія “контрабасу” – один із пріоритетів ДСБЕЗ МВС [Текст] // Іменем Закону. – 7.12.2007. – 13.12.2007. – № 49 (5591).