

В. В. Варава, кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінально-правових дисциплін
Академії митної служби України

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДІЗНАННЯ В МИТНІЙ СЛУЖБІ

У статті розглянуто правові аспекти вдосконалення діяльності органів дізнання в митній службі, наголошено на особливостях сучасного законодавства у сфері митної справи, проаналізовано стан наукових досліджень з цієї проблеми, запропоновано шляхи її вирішення в контексті внесення відповідних змін та доповнень до законів.

The article is devoted to the legal aspects of perfection of activity of organs of inquest are considered in custom service, it is marked features of modern legislation in the field of custom business, the state of scientific researches is analysed on this issue, the ways of its decision are offered in the context of making proper alterations and adding to the laws.

Ключові слова. Функції правоохоронної діяльності, дізнання, розшукові функції, посадові особи, уповноважені на провадження слідчих дій, правова основа діяльності органів дізнання.

Вступ. Згідно із законодавством боротьба з контрабандою належить до головних напрямів діяльності митних органів. Для підвищення ефективності цієї діяльності законодавець розширив їхні функції, надавши право провадження дізнання у справах про контрабанду, проте її результативність ще далека від потреб сьогодення. Про це говориться, зокрема, у Рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 р. “Про боротьбу з контрабандою і порушеннями митних правил, координацію діяльності у цій сфері”, введеному в дію Указом Президента України від 12 листопада 2008 р.

У зазначеному Рішенні наголошується на відсутності системного підходу в діяльності органів виконавчої влади до розв’язання проблем боротьби з порушеннями митного законодавства та наявності прогалин у законодавчому регулюванні митної справи.

Таким чином, пошук науково обґрунтованих шляхів удосконалення діяльності митних органів у напрямку дізнання становить значну наукову проблему, тісно пов’язану з вирішенням практичних завдань у цій сфері.

Шляхи розв’язання цієї проблеми раніше пропонувалися у працях Л. М. Дорофєєвої [1, 142–166], Л. М. Лобойка [2, 54–58], В. М. Шевчука [3, 250–270] та інших вітчизняних науковців і практичних працівників митних органів. Втім, на нашу думку, окремі її аспекти потребують додаткового вивчення, зокрема йдеться про сучасний стан правового забезпечення діяльності митних органів дізнання.

Постановка завдання. Статтю написано з метою висвітлити сутність окремих проблем правового регулювання діяльності митних органів дізнання, результати аналізу невідповідностей і суперечностей у чинному законодавстві України й анонсувати науково обґрунтовані пропозиції щодо їх вирішення.

Результати дослідження. Відповідно до ст. 7 Митного кодексу України боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил є складовою завдань митної справи. У свою чергу, до законодавства України у цій сфері ст. 8 МК зараховує: Конституцію України, Митний кодекс, закони України та інші нормативно-правові акти з питань митної справи, видані на основі та на виконання Конституції України, Митного кодексу та законів України. При цьому, якщо міжнародний договір України, укладений в установленому законом порядку, встановлює інші правила, ніж ті, що передбачені Митним кодексом, то застосовуються правила міжнародного договору.

© **В. В. Варава, 2009**

Водночас у Митному кодексі йдеться лише про законодавство з питань митної справи, а не про правове підґрунтя діяльності митної служби України, яке повинно

складатись із правових норм, міжнародних договорів і становити цілісний, взаємопов'язаний комплекс норм права, призначений для забезпечення життєдіяльності митних органів. Саме це має створювати правову матрицю, на якій ґрунтується діяльність митного органу [4, 175–188].

При цьому в правових засадах мусить бути відображено, що митні органи є органами дізнання, які здійснюють правоохоронну функцію боротьби з контрабандою і водночас формують прибуткову частину бюджету України. Тому вважаємо доцільним уважніше вивчити історичний досвід діяльності органів дізнання правоохоронних відомств та їхню правову основу, адже митні органи набули статусу органів дізнання порівняно нещодавно. До уваги слід брати відомі класичні правоохоронні органи нашої держави, що є водночас органами дізнання: міліцію, Службу безпеки, які зобов'язані захищати інтереси держави, права й свободи громадян.

Функції правоохоронної діяльності у сфері боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил було спочатку надано митним органам Законом України “Про митну справу” і вже пізніше підтверджено в Митному кодексі України. Без попереднього законодавчого закріплення положення про наділення митних органів обов'язками боротися з контрабандою вони не набули б надалі статусу органів дізнання.

Реалізовувати функції дізнання митний орган може лише в рамках митного контролю. Цей висновок потребує пояснень, тому що подібний взаємозв'язок не відображений у Митному кодексі та в коментарях до його норм.

При переміщенні товарів та інших предметів через митний кордон юридичними та фізичними особами завжди вимагається факт декларування. Декларування є обов'язком осіб, які перетинають кордон. Саме від цього моменту посадові особи митного органу отримують право розпочати митний контроль, котрий передбачає як повне обстеження, так і звільнення від окремих форм, наприклад від митного огляду іноземних військових суден. Таким чином, митний орган розпочинає реалізовувати власні функції, у тому числі як орган дізнання, з моменту декларування.

Здійснити огляд товару в повному обсязі неможливо через брак сил і засобів – це правдиве твердження. Тому митна служба, як правило, більше уваги приділяє митному контролю документів, котрі подають учасники зовнішньоекономічної діяльності або фізичні особи. Внаслідок цього й більш розвинуті держави світу переважні зусилля концентрують на боротьбі з незаконним переміщенням наркотичних засобів, зброї та боєприпасів.

У межах митного контролю реалізуються також розшукові функції, орієнтовані на пошук правопорушень. Це завдання ставиться не лише перед службами митної варті і боротьби з порушеннями митного законодавства, але й підрозділами митного оформлення, контролю за доставкою товару та іншими. Розпочинаючи митний контроль, будь-яка посадова особа митного органу повинна мати певний рівень знань законодавства, володіти навичками пошуку ознак правопорушень.

Сучасна діяльність митних органів регулюється насамперед Митним кодексом України, а також законами “Про Єдиний митний тариф” та “Про митний тариф України”.

Загальні положення Митного кодексу України дають уявлення про те, що необхідно розуміти під митною політикою, митною справою, митною територією та митним кордоном, а також із чого складається законодавство України з питань митної справи тощо.

У зазначених актах міститься перелік основних функцій митних органів. Але, як згадувалося вище, Митний кодекс України ігнорував загальні вимоги щодо визначення правової основи діяльності митних органів, що мало місце в радянському праві та є в сучасному українському законодавстві.

Наприклад, у законах “Про Службу безпеки України” (ст. 4), “Про міліцію” (ст. 4) чітко визначено правову основу діяльності цих органів. Проте законодавством не визначено правові засади діяльності митної служби. Тому з метою дотримання певних канонів

українського законодавства слід поставити питання про прийняття закону “Про митну службу України”, де було б визначено правові засади діяльності митної служби, її функції та завдання.

Митна служба України багатфункціональна. Лише за узагальненими блоками вона здійснює сьогодні більше сорока функцій. Не кожна митна служба у світі виконує такий обсяг завдань. Багатфункціональність митної служби України диктується її численними завданнями. Одне з основних – захист економічної безпеки країни. Крім цього, митна служба виконує завдання щодо регулювання зовнішньоекономічних зв’язків, бере участь у формуванні бюджету країни. Для визначення змісту правової основи це слід урахувати.

Однією з найважливіших умов забезпечення економічної безпеки країни є наявність збалансованого бюджету, який визначає фінансову стабільність держави. Саме тому керівництво країни надає так багато уваги його прийняттю і виконанню. Завдання щодо наповнення бюджету покладено на різні гілки державної влади, різні органи, в тому числі й митні. Частка митних органів у наповненні прибуткової частини державного бюджету нині досить значна. Проте реалізації правоохоронних завдань приділялося недостатньо уваги. Усупереч загальновизнаному в усьому світі положенню про пріоритет правоохоронної складової діяльності митних органів перед фіскальною, для вітчизняної митної служби першочерговим завданням залишається саме формування державного бюджету.

Можливо, це тимчасові орієнтири, тому що розвинуті країни, наприклад Німеччина, Велика Британія, США, Японія та інші, спрямовують національні митні служби передусім на боротьбу з наркобізнесом, незаконними операціями зі зброєю та іншими злочинними проявами. Перший їхній обов’язок – правоохоронна робота. Українське законодавство також не залишає без уваги цей важливий напрямок діяльності митної служби, але сучасна ситуація в країні фактично висуває на перший план економічну діяльність.

Практика роботи митних органів показує, що за документами, які надаються учасниками зовнішньоекономічної діяльності, в ряді випадків досить важко забезпечити необхідний рівень митного контролю експортно-імпортних операцій. Це зумовлено, зокрема, використанням учасниками цієї діяльності складних схем поставок та розрахунків за ними, декларування свідомо неправдивих відомостей. Крім того, ефективно працювати в цих умовах заважає традиційна ще з радянських часів орієнтація правової бази діяльності митниці на переважний контроль пасажирів.

Мета чинного законодавства має полягати, на нашу думку, в регулюванні суспільних відносин, закріпленні їх найважливіших положень. Норма має бути чіткою, не суперечити іншій, не звужувати і не розширювати норми іншої галузі права. Стару систему радянського права, що являла собою єдність правових норм, розподілених по інститутах та галузях, пов’язана поміж собою координаційними стосунками, що мали цілісні правові принципи, уже скасовано, натомість нову ще остаточно не створено. Іноді трапляються норми, позбавлені внутрішньої логіки, узгодженості з нормами інших галузей права. Яскравий приклад – Митний кодекс України. Безумовно, сучасний стан розвитку зовнішньоекономічних зв’язків, нова митна політика потребували швидкого набуття чинності зазначеним законом, який би закріпив певні правові рамки для цієї діяльності. Це була життєва необхідність, але в процесі роботи виникають потреби певних змін у законодавстві.

При цьому привертає увагу насиченість Митного кодексу положеннями з інших галузей права [5]. Аби в цьому впевнитися, звернімося безпосередньо до положень окремих статей. Розгляньмо, наприклад, такий захід протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, як контрольована поставка. Він має суто негласний, оперативно-розшуковий характер, що передбачено ст. 5 Закону України “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними” від 15 лютого 1995 р.

Здавалося б, що все абсолютно зрозуміло: у разі потреби проведення оперативно-розшукового заходу – контрольованої поставки необхідно керуватись відповідним

законом та інструкцією, затвердженою міжвідомчим наказом. Однак аналогічна норма є і в Митному кодексі України – ст. 317 МКУ. Те ж стосується й негласного оперативно-розшукового заходу переміщення товарів під негласним контролем (ст. 318 МКУ).

На розвиток питання про наявність у Митному кодексі України окремих норм з інших галузей права або норм, не властивих адміністративному провадженню, можемо зазначити, що це найбільше стосується розділу, який регулює загальні умови провадження в справах про порушення митних правил, яке починається зі складання протоколу.

Будь-яке адміністративне правопорушення має бути зафіксованим у процесуальному документі, що має назву протоколу. Цьому присвячено ст. 358 МК України, але про це йдеться і в інших статтях.

Зі змісту ст. 363 МК України випливає, що в кожному випадку виявлення порушення митних правил, яке за об'єктивною стороною збігається з ознаками контрабанди, уповноважена посадова особа митного органу, котра виявила таке порушення, складає протокол та кваліфікує діяння відповідно до ст. 351, 352 МК України. Таке положення суперечить кримінально-процесуальному праву, а тому ст. 363 МК України потребує змін та доповнень, адже за загальними правилами у випадку виявлення ознак злочину є чітка вказівка кримінально-процесуального законодавства про проведення перевірки компетентними органами. Якщо розглянути зазначене положення з процесуального боку та діяти за нормами Митного кодексу України, за одним і тим же складом кримінально караного діяння складається два різних процесуальних документи: протокол про адміністративне правопорушення і постанова про порушення кримінальної справи.

Цікаве також питання про коло посадових осіб, уповноважених їх складати. Митний кодекс України у ст. 359 наводить перелік осіб, що мають право складати протоколи про порушення митних правил, у тому числі й за ст. 351, 352 МК України. Насамперед це посадові особи митного органу, які згідно зі штатним розписом уповноважені здійснювати митний контроль, митне оформлення й пропуск через митний кордон України товарів і транспортних засобів і які безпосередньо виявили порушення митних правил. І вже після них називаються посадові особи підрозділу боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, які згідно з посадовими обов'язками мають таке право, а також інші посадові особи, уповноважені керівником митниці.

Відповідно ж до ст. 4 КПК України, суд, прокурор, слідчий і орган дізнання зобов'язані в межах своєї компетенції порушити кримінальну справу в кожному випадку виявлення ознак злочину, вжити всіх передбачених законом заходів до встановлення події злочину, осіб, винних у скоєнні злочину, а також заходів щодо покарання цих осіб.

У митному органі не всі посадові особи уповноважені на провадження слідчих дій. Тоді виникають питання: чи достатньо вчасно, професійно й повно проводитимуться невідкладні слідчі дії, яку юридичну оцінку необхідно дати такому документу, як протокол про порушення митних правил зі всіма об'єктивними ознаками тяжкого кримінально караного діяння – контрабанди.

Крім цього, у ст. 375 МК України зазначено, що в справі про порушення митних правил проводяться процесуальні дії з метою отримання доказів, необхідних для правильного вирішення справи. За цією нормою посадові особи митного органу фактично зобов'язуються в межах адміністративної справи здійснювати перевірку щодо закріплення доказової бази для кримінальної справи про контрабанду, яка порушується на підставі матеріалів адміністративної справи.

Тут ми стикаємося із ситуацією, коли спочатку в адміністративній, а вже потім у кримінальній справі збираються фактично однакові докази. На нашу ж думку, працівник митного органу дізнання повинен чітко усвідомлювати, що у разі виявлення ознак правопорушення, передбачених ст. 351, 352 МК України, він зобов'язаний керуватись виключно кримінально-процесуальним законодавством та проводити перевірку відповідно до вимог ст. 97 КПК, закріплюючи доказову базу в процесуальних документах. Попереднє ж провадження в адміністративній справі як одна з непроцесуальних форм початкових дій має допускатись лише в тих випадках, коли в діях правопорушника на момент їх виявлення були відсутні очевидні ознаки об'єктивної сторони контрабанди.

При цьому в разі виявлення під час провадження в адміністративній справі ознак злочину посадова особа зобов'язана негайно надати відповідні матеріали для вирішення питання про порушення кримінальної справи, про що не зазначено в Митному кодексі України. Тому за ст. 388 МК України таке рішення фактично може бути прийняте посадовою особою митного органу або судом у п'ятнадцятиденний строк від моменту отримання справи про порушення митних правил.

У зв'язку з цим пропонуємо внести відповідні зміни до чинного Митного кодексу України, встановивши особливий порядок застосування ст. 351 та 352, за яким провадження у справі про порушення митних правил за цими статтями має здійснюватись лише після винесення органом дізнання мотивованої постанови про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття відповідно до абзаца 5 ст. 6 КПК України.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє дійти таких висновків.

1. Діяльність органів дізнання в митній системі, незважаючи на особливості їхньої галузевої компетенції, має повністю відповідати загальному статусу органів дізнання, передбаченому кримінально-процесуальним законодавством України. Відтак структура митної служби потребує поділу на кримінальний та адміністративно-правовий блоки, створення самостійного Кримінального департаменту з підрозділами дізнання та митного розшуку в ньому, на взірець митних органів ФРН. При цьому адміністративне провадження у справах про ПМП має здійснюватись виключно спеціалізованими підрозділами митного оформлення, які їх безпосередньо виявляють.

2. Правова основа діяльності органів дізнання в митній службі України потребує суттєвого вдосконалення шляхом внесення змін і доповнень до ряду законів, зокрема до розд. XIX Митного кодексу України, що регулює провадження у справах про порушення митних правил. Це стосується й змісту проекту закону "Про митну службу України", що також є перспективною темою подальших наукових розвідок у даному напрямку.

Література

1. Дорофеева Л. М. Дізнання в митних органах України [Текст] : монографія / Л. М. Дорофеева. – Х. : Видавець СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2006. – С. 142–166.

2. Лобойко Л. М. Проблеми підвищення ефективності дізнання в митних органах України у справах про контрабанду [Текст] / Л. М. Лобойко // Вісник АМСУ. – 1999. – № 1. – С. 54–58.

3. Шевчук В. М. Проблеми вдосконалення діяльності митних органів по виявленню і розслідуванню контрабанди [Текст] / В. М. Шевчук // Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення. – К. : Науково-дослідний інститут "Проблеми людини", 1998. – Т. 10. – С. 250–270.

4. Жорін Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем) [Текст] : навч. посібник / Ф. Л. Жорін. – К. : КНЕУ, 2001. – С. 175–188.

5. Пашко П. В. Коментар до Митного кодексу України (із практики митної справи) [Текст] / П. В. Пашко, М. М. Каленський. – К. : Юстиніан, 2004.