

ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

OPERATIONAL AND INVESTIGATIVE POWERS OF CUSTOMS AUTHORITIES: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

Пунда О.О., д.ю.н., доцент,
доцент кафедри права

Хмельницький національний університет

Місяць А.П., к.ю.н.,
доцент кафедри права

Хмельницький національний університет

Молдован Е.С., к.н.з держ.упр.,
експерт

Громадська організація «Агенція сталого розвитку «АСТАР»

Стаття присвячена питанням наділення митних органів України оперативно-розшуковими повноваженнями. Наголошено, що науковий дискурс в Україні щодо розширення правоохоронних повноважень митних органів, у тому числі щодо здійснення ОРД, дав змогу сформулювати такі ключові вектори вирішення окресленої проблеми: надання повноважень щодо здійснення ОРД митними органами зумовлено потребами часу; передумовами такої необхідності виступають світовий та європейський досвід функціонування митних органів, економічна та криміногенна ситуація, що фіксується сьогодні на митному кордоні України, а також об'єктивна потреба у забезпеченні повноцінного та ефективного обміну оперативною інформацією між митними органами різних країн. Підкреслено, що під оперативно-розшуковою діяльністю у процесі розслідування випадків порушення митних правил необхідно розуміти діяльність із застосування гласних та негласних оперативно-розшукових заходів, які здійснюються із використанням наступальних конфіденційно-конспіративних оперативних та оперативно-технічних засобів із метою пошуку та документування даних щодо складу протиправного діяння, пов'язаного з фактами порушення митних правил, спрямовану на отримання допустимої, достовірної, належної та достатньої доказової інформації, спроможної забезпечити виконання завдань митного та кримінального законодавства.

При цьому особливого значення набувають організаційно-тактичні засади взаємодії процесуальної та оперативно-розшукової діяльності. Побудовування схеми ефективної організаційно-тактичної взаємодії за участі митних органів у сучасних умовах є неможливим без зміни окремих положень нормативно-правового регламентування провадження оперативно-розшукової діяльності митними органами України. Під нормативними засадами такої взаємодії пропонуємо розуміти необхідність введення інформації, отриманої в результаті застосування оперативних та оперативно-технічних засобів документування фактів порушення митного законодавства, та її процесуального закріплення як доказів у справі. Зазначене вимагає негайного удосконалення правового механізму процесуально-правової взаємодії на рівні Митного та Кримінального процесуального кодексів України.

Ключові слова: митні органи, контрабанда, порушення митних правил, оперативно-розшукова діяльність, докази.

The paper is dedicated to issues on empowering the Customs Authorities of Ukraine with operational and investigative powers. There is stressed, scientific discourse in Ukraine on the expansion of law enforcement powers of Customs Authorities, including the implementation of the OIP, made it possible to formulate key vectors for solving this problem. These vectors are: the granting of authority to carry out the OIP by the Customs Authorities is clearly necessary; prerequisites for this need are world and European experience of Customs Authorities, economic and criminogenic situation, which is recorded today at the Customs border of Ukraine, as well as the objective need to ensure full and effective exchange of operational information between Customs Authorities of different countries. There is outlined, the operational and investigative activities in the process of investigating cases of violation of Customs Regulations is activities on the application of overt and covert operative-investigative measures carried out with the use of offensive confidential-secret operative and operative-technical means in order to search and document data on the composition of an illegal act related to violations of Customs Rules, aimed at obtaining permissible, reliable, appropriate and sufficient evidentiary information capable of ensuring the implementation of the tasks of Customs and Criminal Law.

At the same time, the organizational and tactical principles of interaction of procedural and operative-search activity acquire special significance. In modern conditions, formulating a scheme of effective organizational and tactical cooperation with the participation of Customs Authorities is impossible without changing certain provisions of regulatory and legal regulation of operational and investigative activities by the Customs Authorities of Ukraine. We suggest to understand the normative principles of such interaction as the need to enter the information obtained as a result of the use of operational and operational-technical means of documenting violations of Customs Legislation and its procedural consolidation as evidence in the case. The mentioned above requires immediate improvement of the legal mechanism of procedural and legal cooperation at the level of the Customs and Criminal Procedure Codes of Ukraine.

Key words: Customs Authorities, smuggling, offences of Customs Rules, operational and investigative activities, evidence.

Постановка проблеми. У сучасних умовах зростання транскордонних потоків товарів особливої актуальності набуває захист національних економічних інтересів, а тому виникає потреба в удосконаленні, а подекуди й розширенні повноважень митних органів щодо боротьби з контрабандою та незаконним переміщенням товарів через митний кордон країн. Ще 20 листопада 2012 року вступив у силу новий Кримінальний процесуальний кодекс України (надалі – КПК України). КПК України суттєво змінив процедури в кримінальних провадженнях. Кардинальних змін зазнав і порядок проведення досудового розслідування у частині системи процесуальних відносин «дзна-

ння – досудове слідство». Зазначені зміни вплинули на організацію діяльності структурних підрозділів митних органів (на той час органів доходів і зборів України), на які покладено обов'язок захисту митної безпеки та інтересів України від проявів контрабанди та інших порушень митних правил. Контрабанда є одним із найнебезпечніших злочинів у сферах господарської діяльності та суспільного життя. Сучасна контрабанда характеризується збільшенням масштабів і стрімким зростанням обсягів, високим ступенем організованості, технічного забезпечення, регіональними й міжнародними зв'язками. Знову постає питання повернення кримінальної відповідальності за

контрабанду підакцизних товарів. Питання забезпечення митної безпеки України, боротьби з контрабандою наркотиків, зброї та вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, культурних цінностей є пріоритетними в діяльності митних органів. Особливу увагу привертають питання, що торкаються розслідування та результатів організації процесуальної та оперативного-розшукової взаємодії митних органів з іншими інституційними суб'єктами.

Сучасний стан митної безпеки України характеризується низкою загроз, про що свідчать експертні дані: щорічні обсяги контрабанди товарів широкого вжитку в нашій державі становлять щонайменше 150 млрд грн.; а також статистичні дані ДФС України, відповідно до яких вартість вилучених митними органами товарів і транспортних засобів, незаконно переміщених через митний кордон України, тенденційно зростає з року в рік. Зазначені тенденції зумовлені насамперед декриміналізацією правопорушень у сфері митної справи та контрабанди, що призвело до суттєвого зниження правоохоронної складової частини державного механізму боротьби з контрабандою.

Зрозуміло, що описаний стан речей не міг не зацікавити науковців, чиї дослідження присвячені тим чи іншим чином проблематиці митної справи. Зокрема, навколо питання доцільності та необхідності надання митним органам повноважень щодо здійснення ОРД сформувався потужний науковий дискурс, елементи котрого спробуємо охарактеризувати нижче.

Виникає необхідність дослідження зарубіжного досвіду функціонування митних органів, наділених повноваженнями на застосування заходів оперативного-розшукової діяльності, у системі активностей щодо протидії контрабанді та незаконному переміщенню товарів через митний кордон.

Аналіз останніх досліджень. Питання реалізації оперативного-розшукових функцій досліджували у різних контекстах вітчизняні науковці. Наприклад, К. Антонов та В. Варава зосередили свою увагу на висвітленні сучасного стану, проблем, причин, тенденцій необхідності збільшення повноважень митних органів у наданні їм права здійснювати ОРД [1]. До висновку про необхідність повернення МО України повноважень щодо здійснення ОРД доходить і О. Разумова [2]. Доводить доцільність та обґрунтованість офіційного визнання митних органів правоохоронними Л. Дорофєєва [3]. А. Уліцький сформував обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення правоохоронної діяльності [4].

Мета статті – дослідити зарубіжний досвід ОРД митних органів задля формування шляхів удосконалення вітчизняної практики у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. У контексті предмета нашого аналізу К.В. Антонов та В.В. Варава зосередили свою увагу на висвітленні сучасного стану, проблем, причин, тенденцій, необхідності збільшення повноважень митних органів у наданні їм права здійснювати ОРД і досудове розслідування, а митним лабораторіям – в отриманні статусу судово-експертних установ. У цьому контексті дослідники зазначають, що необхідність збільшення обсягу названих повноважень зумовлюється: 1) практикою багатьох економічно розвинутих і прогресивних країн; 2) непомірними обсягами контрабанди, що останнім часом переміщується через митний кордон України; 3) недоречністю покладання на митні органи відповідальності за боротьбу із контрабандою без забезпечення їх відповідними можливостями та інструментарієм; 4) унеможливленням повноцінного обміну інформацією між митними органами та іншими уповноваженими щодо ОРД органами [1].

Крім того, В.В. Варава, продовжуючи дослідження проблематики наділення повноваженнями щодо ОРД митних органів України, здійснив надзвичайно ґрунтовний компаративістський аналіз компетенції владних суб'єктів

викриття і розслідування контрабанди в провідних країнах ЄС та в Україні, внаслідок чого дійшов висновку про необхідність врахування під час уповноваження митних органів на ОРД того нюансу, що у проаналізованих країнах ЄС до підслідності слідчих органів безпеки контрабанда та інші злочини у сфері митної діяльності не належать. На думку науковця, ці особливості необхідно врахувати у законопроектах із питань створення в Україні спеціалізованого правоохоронного органу на кшталт Центру митних розслідувань Міністерства фінансів Федеративної Республіки Німеччина [5].

До висновку про необхідність наділення митних органів України повноваженнями щодо здійснення ОРД доходить і О. Разумова. Проаналізувавши у контексті забезпечення митної безпеки обсяг та зміст повноважень Великобританії, США, Німеччини, Польщі, а також використавши відповідні положення Митного кодексу ЄС щодо права митних органів організувати й реалізувати ОРД, пов'язану з отриманням, нагромадженням, обробкою та перевіркою інформації, що стосується зовнішньоторговельного товарообігу, можливістю секретного спостереження, використанням 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, та із посиланням на вимоги Рамкових стандартів ВМО дослідниця доводить необхідність надання повноважень зі здійснення ОРД Департаменту організації протидії митним правопорушенням ДФС [2].

Опираючись на аналіз функціонального навантаження захисного (правоохоронного) характеру митних органів, такого як контроль за дотриманням законодавства у сфері регулювання порядку здійснення зовнішньоекономічної діяльності, переміщенням транспортних засобів, товарів через митний кордон України, провадження у справах про порушення митних правил тощо, Л.М. Дорофєєва доводить доцільність та обґрунтованість офіційного визнання митних органів правоохоронними. Науковець із використанням даних митної статистики аргументує той факт, що декриміналізація контрабанди та обмеження повноважень митних органів щодо реалізації ОРД насправді жодним чином не знизила їхньої активності у сфері протидії злочинності. Зазначені міркування дали змогу Л.М. Дорофєєвій зробити висновок про необхідність законодавчого закріплення за митними органами України повноважень у сфері ОРД, зокрема шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів із питань: структурної реорганізації з метою створення підрозділу, уповноваженого на здійснення ОРД; впорядкування безпосередньої організації провадження негласних слідчих дій; створення умов для належного захисту інформації з обмеженим доступом [3].

Загроза зростання транскордонної організованої злочинності привела до усвідомлення митними адміністраціями того, що національне та міжнародне співробітництво є надзвичайно важливим. Співпраця з іншими митними адміністраціями, офіційними діловими колами та іншими національними правоохоронними органами є необхідною умовою належного забезпечення правоохоронної діяльності у сфері митної справи.

Питання ефективності боротьби митниці з вищезазначеними та іншими митними правопорушеннями знаходиться в центрі уваги митних адміністрацій – учасників Всесвітньої митної організації (ВМО), членства в якій Україна набула в 1992 році.

Зміцненню основи для вирішення цього питання повинен сприяти, зокрема, обмін інформацією між митними адміністраціями учасників ВМО, враховуючи те, що митні правопорушення зазіхають на безпеку, а також на економічні, комерційні, фіскальні, соціальні, громадські та культурні інтереси держави.

Зважаючи на це, Радою митного співробітництва – попередником ВМО видано Резолюцію від 24 червня 1992 року «Щодо важливості розвідувальних даних для підтримки діяльності з митного правозастосування» [6].

Зазначеною Резолюцією наголошено, що *розвідка* є важливим знаряддям для митних адміністрацій у боротьбі проти зростаючого комерційного шахрайства та незаконного обігу наркотиків, які мають міжнародний характер. При цьому акцентовано увагу на необхідності вдосконалення обміну розвідданими на національному, регіональному та міжнародному рівнях з метою підвищення ефективності дій митних служб та забезпечення оптимального використання наявних у них ресурсів. Резолюція закликає країни – учасники ВМО посилити адміністративне та оперативне співробітництво, забезпечивши наявність необхідних адміністративних структур і процедур для активного формування інформації про всі види визначеного законодавством шахрайства, незаконний обіг наркотиків та торгівлю людьми.

У Резолюції Комісії з питань політики Всесвітньої митної організації «Про роль митниці в контексті безпеки» (Резолюція Пунта-Кана, грудень 2015) [7] ВМО визначає митні органи у всьому світі як форпост захисту проти багатьох кримінальних, екстремістських та терористичних організацій, які протиправним чином використовують міжнародні кордони. При цьому обмін розвідданими та тісна співпраця між митними органами та іншими правоохоронними органами для досягнення спільних цілей у контексті прикордонної безпеки вважаються ключовим елементом для ефективної нейтралізації цієї загрози.

Водночас Резолюція Пунта-Кана закликає митні адміністрації:

- включити питання транскордонної безпеки до своїх стратегічних планів, використовуючи це для розширення свого мандату та правоохоронних функцій;
- застосовувати весь спектр сучасних прийомів виявлення та розслідування, включаючи профілювання ризиків, обмін розвідданими, контрольовані поставки, судово-медичну експертизу, пошукових собак та обладнання;
- використовувати повний обсяг закону для забезпечення належного рівня покарання, що діяло б як ефективний стримуючий фактор;
- брати активну участь у правоохоронних операціях, вирішуючи проблеми, пов'язані з безпекою кордону;
- внести свій вклад у боротьбу з тероризмом, включаючи запобігання фінансуванню тероризму через іншу незаконну діяльність.

Також ВМО закликає уряди надавати фінансову, людську та сервісну підтримку з метою забезпечення успішного виконання цих завдань.

Визнаючи факт відповідальності багатьох митних адміністрацій за розслідування транскордонних кримінальних злочинів, ВМО у своїх документах пропонує їм:

- посилити основи для міжнародного інформаційного обміну розвідданими;
- впровадити заходи, спрямовані на застосування мультиагентського підходу у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків, відмиванням грошей, торгівлею вогнепальною зброєю, контрабандою та шахрайством;
- домагатися співпраці між національними правоохоронними органами з метою залучення митних органів до планування та проведення спеціальних операцій проти транскордонної злочинності;
- клопотати перед національними урядами стосовно включення представників митних органів до складу міжнародних делегацій, міжнародних організацій, правоохоронних нарад, щоб дати можливість митниці брати участь у ініціативах, спрямованих проти транснаціональної злочинності.

Важливим напрямом організаційного забезпечення ОРД під час здійснення митної справи є нарощування правоохоронної спроможності митних органів шляхом зміц-

нення законодавчого підґрунтя для застосування ними оперативно-розшукових заходів.

Митні прототипи (Customs blueprints) [8] покликані допомогти покращити і розвинути оперативні та адміністративні можливості митних служб за допомогою встановлення стандартів для досягнення, визначених у 19 ключових сферах, а також їх показників, що піддаються вимірюванню.

Стандарти покликані слугувати критеріями для визначення недоліків у кожній із ключових сфер діяльності, а також для подальших поліпшень цих сфер.

Стандарти є корисними для країн кандидатів, яким необхідно прийняти Звід правил ЄС і забезпечити достатні оперативні можливості під час підготовки до впровадження законодавства ЄС, правил і процедур під час приєднання.

Країни, що працюють для посилення адміністративних і оперативних можливостей їх адміністрацій, а також для поліпшення і спрощення процедур і процесів, можуть наблизитися до стандартів ЄС за допомогою використання Зводу наведених у Митних прототипах стандартів.

Під час звернення до встановлених Митними прототипами стандартів необхідно враховувати значення застосованих у їхній структурі термінів:

1. Стратегічне завдання – це визначення, які ведуть до мети і дають більш докладний опис того, чого необхідно досягти, показують рівень і якість кінцевого результату.
2. Завдання – це мінімальні стандарти. Вони описують підходи, системи, процедури тощо, які необхідно впровадити для досягнення мети і стратегічних завдань. Вони більш детально висвітлюють стратегічні завдання і визначаються такими ж критеріями.
3. Показники – це конкретні характеристики виконання і оцінки, які повинні використовуватися для визначення досягнення відповідного завдання. Для кожного завдання існує мінімум один показник. Показник є цілеспрямованим, чітким і недвозначним. Показник дає достатнє уявлення про те, що потрібно, але не визначає рівень досягнення. Під час роботи зі Зводом митних стандартів митна адміністрація може прийняти рішення включити додаткові показники.

Звід митних стандартів загалом описує передові практики та стандарти ЄС у митній сфері і повинен розглядатися як комплекс заходів для належної роботи митної адміністрації.

Кожен стандарт заснований на ключовій сфері завдань митної адміністрації. Незважаючи на зв'язок із різними сферами, кожен стандарт є самодостатнім з метою окремого його використання для проведення оцінки ситуації і поліпшення роботи у вибраній сфері.

Відповідно, для формування моделі організаційного забезпечення ОРД в митній службі України необхідно застосовувати Стандарт 12 («Слідча і правоохоронна діяльність») із Митних прототипів (далі – Стандарт 12).

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, можемо узагальнити, що науковий дискурс в Україні щодо розширення правоохоронних повноважень митних органів, у тому числі щодо здійснення ОРД, дав змогу сформулювати такі ключові вектори вирішення окресленої проблеми: надання повноважень щодо здійснення ОРД митними органами є однозначно необхідним; передумовами такої необхідності виступають світовий та європейський досвід функціонування митних органів, економічна та криміногенна ситуація, що фіксується сьогодні на митному кордоні України, а також об'єктивна потреба у забезпеченні повноцінного та ефективного обміну оперативною інформацією між митними органами різних країн. Однак вважаємо за потрібне наголосити на фактичній безальтернативності сучасного наукового дискурсу, предметом якого є повноваження митних органів щодо здійснення ОРД.

Здійснений аналіз не дав змоги виокремити науковців, чия точка зору на досліджувану проблематику виходила за межі названих вище векторів вирішення проблеми повноважень митних органів у сфері ОРД. Пропонуємо таке пояснення такому стану наукової дискусії навколо означеного питання: надання повноважень щодо здійснення ОРД митними органами є дійсно єдиною можливим шляхом подальшого розвитку митних органів України і вирішення питання контрабанди на митному кордоні.

Під такою оперативно-розшуковою діяльністю у процесі розслідування випадків порушення митних правил необхідно розуміти діяльність із застосування гласних та негласних оперативно-розшукових заходів, які здійснюються з використанням наступальних конфіденційно-конспіративних оперативних та оперативно-технічних засобів із метою пошуку та документування даних щодо складу протиправного діяння, пов'язаного з фактами порушення митних правил, спрямовану на отримання допустимої,

достовірної, належної та достатньої доказової інформації, спроможної забезпечити виконання завдань митного та кримінального законодавства.

При цьому особливого значення набувають організаційно-тактичні засади взаємодії процесуальної та оперативно-розшукової діяльності. Вибудовування схеми ефективної організаційно-тактичної взаємодії за участі митних органів у сучасних умовах є неможливим без зміни окремих положень нормативно-правового регламентування провадження оперативно-розшукової діяльності митними органами України. Під нормативними засадами такої взаємодії пропонуємо розуміти необхідність введення інформації, отриманої в результаті застосування оперативних та оперативно-технічних засобів документування фактів порушення митного законодавства, та її процесуального закріплення як доказів у справі. Зазначене вимагає негайного удосконалення правового механізму процесуально-правової взаємодії на рівні Митного та Кримінального процесуального кодексів України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антонов К.В., Варава В.В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства. *Вісник Академії митної справи України*. 2010. №1(4). URL: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6RMTebdMMwcJ:www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgibis_64.exe%3FC21COM%3D2%6121DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/vamsup_2010_1\(4\)_29.pdf+cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6RMTebdMMwcJ:www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgibis_64.exe%3FC21COM%3D2%6121DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/vamsup_2010_1(4)_29.pdf+cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua). (дата звернення: 15.10.2021).
2. Разумова О. Забезпечення митної безпеки України з урахуванням зарубіжного досвіду. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 166–169.
3. Дорофеева Л.М. Окремі аспекти реалізації захисної функції митних органів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 2. С. 124–129.
4. Уліцький А.Г. Шляхи удосконалення правоохоронного напрямку діяльності ДФС для ефективної протидії контрабанді та порушенням митних правил. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 2(62). С. 90–95.
5. Варава В.В. Владні суб'єкти викриття і розслідування контрабанди в Україні та провідних країнах ЄС: компаративний аналіз компетенції. *Правова позиція*. 2017. № 1(18). С. 120–127.
6. Резолюція Ради митного співробітництва щодо важливості розвідувальних даних для підтримки діяльності з митного правозастосування: міжнародний документ від 24.06.1992 /База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/resolutions/importance_of_intelligence.pdf?la (дата звернення: 15.10.2021).
7. Резолюція Пунта-Кана Комісії з питань політики Всесвітньої митної організації про роль митниці в контексті безпеки, грудень 2015: міжнародний документ. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx> (дата звернення: 15.10.2021).
8. Митні прототипи: міжнародний документ, 2020 /База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation.. (дата звернення 15.10.2021).