

УДК 343.132(477)

В. В. Варава, кандидат юридичних наук,
в. о. завідувача кафедри
кримінально-правових дисциплін
Університету митної справи та фінансів

**ВЛАДНІ СУБ'ЄКТИ ВИКРИТТЯ І РОЗСЛІДУВАННЯ
КОНТРАБАНДИ В УКРАЇНІ ТА ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ ЄС:
КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ КОМПЕТЕНЦІЇ**

Викладено окремі теоретичні та практичні проблеми вдосконалення організації та правового регулювання діяльності владних суб'єктів викриття і розслідування контрабанди, запропоновано шляхи їх розв'язання на основі компаративного аналізу компетенції митних адміністрацій України та провідних країн ЄС.

Ключові слова: владні суб'єкти; кримінальні правопорушення у митній сфері; контрабанда; кримінальне провадження; досудове розслідування; оперативно-розшукова діяльність; компаративний аналіз.

The article outlines some theoretical and practical problems of improving the organization and legal regulation of the activities of government entities for the disclosure and investigation of smuggling and proposes ways of their solution on the basis of a comparative analysis of the competence of the customs administrations of Ukraine and the leading EU countries

EU customs administrations play a key role in preventing and counteracting tax evasion, excise duties and other taxes, as well as smuggling, drug trafficking, money laundering, and illegal offenses, moving through the customs border of goods and individuals.

The issue of the content of law enforcement powers, as well as models of participation of customs administrations in the investigation of criminal offenses, are directly depending on the place of the customs in the organizational structure of the authorities.

There are three models of this activity:

1. The customs administration carries out pre-trial investigation of criminal offenses in the customs sphere on its own;

2. The Customs Administration conducts pre-trial investigation of criminal offenses in the customs field under the direction of the prosecutor;

3. Pre-trial investigation of criminal offenses in the customs sphere is carried out outside the customs administration.

Regarding individual crimes such as smuggling and drug trafficking, the customs administration may conduct investigations with other institutions.

For Ukraine, considerable interest is an example of the organization of law enforcement activities of the customs administration of the largest and most developed EU—Germany.

The comparative analysis of the competence of the customs administrations of the leading EU countries in the prevention and counteraction of smuggling, disclosure and

© **В. В. Варава, 2017**

pre-trial investigation of criminal offenses in the customs sphere, shows a general tendency to provide them with broad law enforcement powers.

Key words: *imperious subjects; criminal offenses in the customs sphere; smuggling; criminal proceedings; pre-trial investigation; operatively-search activity; comparative analysis.*

Постановка проблеми. У вересні 2017 р. набуває чинності у повному обсязі Угода про асоціацію між Україною та ЄС, у тексті якої (розділ III “Юстиція, свобода та безпека”, ст. 22 “Боротьба зі злочинністю та корупцією”) зазначено, що “1. Сторони співробітничать у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження. 2. Таке співробітництво спрямовується на вирішення, *inter alia*, таких проблем: ... b) контрабанда товарів...” [1].

У цьому контексті необхідно зазначити, що в Україні відбулася декриміналізація контрабанди товарів, а дії, спрямовані на їх переміщення через митний кордон поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю (ст. 482 та 483 МК України), належать до категорії адміністративних правопорушень, розслідування яких здійснюється митницею за процедурою, встановленою митним законодавством.

При цьому митниця та її працівники, які здійснюють правоохоронну діяльність, позбавлені права проводити оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування контрабанди, а також інших кримінальних правопорушень у митній сфері, які вони самостійно викривають.

Відповідно до норм КПК України 2012 р. (ст. 216 “Підслідність”), як і за радянських часів, “...досудове розслідування злочинів, передбачених статтями ..., 201, ..., 305, ... Кримінального кодексу України,” здійснюють слідчі органів безпеки [2]. Слідчі та детективи інших органів досудового розслідування такого права не мають.

Також до змісту ст. 5 ЗУ “Про оперативно-розшукову діяльність” у 2013 р. внесено зміни та доповнення, за якими “оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами органів доходів і зборів – ... підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою” [3]. Зазначену функцію, врешті, було покладено на підрозділи викриття кримінальних правопорушень у митній сфері Оперативних управлінь ДФС (податкову міліцію), які не працюють у зонах митного контролю, що призводить до незадовільних результатів роботи з викриття контрабанди.

З огляду на зазначене вище система запобігання та протидії контрабанді в Україні потребує докорінного реформування, зокрема шляхом внесення змін та доповнень до чинного кримінального, кримінального процесуального, митного, податкового та оперативно-розшукового законодавства, які базуються на результатах наукового аналізу відповідного досвіду провідних країн ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти порівняльного аналізу законодавства України та зарубіжних країн у контексті визначення компетенції владних суб’єктів, уповноважених здійснювати оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері, а також розслідування митних (адміністративних) правопорушень досліджувалися у працях таких вітчизняних і зарубіжних учених, як К. В. Антонов, Є. В. Додін, Л. М. Дорофєєва, О. В. Карнаухов, Ю. Д. Кунєв, В. В. Ліпінський, М. А. Погорєцький, Д. В. Приймаченко, С. О. Сорока, В. В. Ченцов, М. Є. Шумило та ін.

Зокрема, В. В. Ченцов разом з іншими науковцями зазначав, що "...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" [4, 146].

Окремі автори цілком слушно поєднали ці питання з необхідністю здійснення митницею взаємодії з митними і правоохоронними органами іноземних держав, зокрема щодо реалізації положень Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідування та припиненні порушень митного законодавства [5].

З цього приводу В. В. Ліпинський наголосив, що надзвичайно важливою складовою ефективною ліквідації каналів незаконного переміщення предметів правопорушень через митний кордон "...є розвиток міжнародної співпраці та взаємодії митних і правоохоронних органів України з компетентними органами іноземних держав..." [6, 63].

О. В. Карнаухов слушно зазначив, що "ефективність протидії контрабанді залежить багато в чому від стану взаємодії та координації роботи митних та різних правоохоронних органів" [7, 519].

Констатуючи вагомий внесок зазначених учених у дослідження цієї проблеми для сучасної правової науки та правоохоронної практики, слід зауважити, що в умовах прискореного реформування країни та євроінтеграційних процесів вона набула нових рис. Отже, сфокусуємо увагу на науковому аналізі досвіду провідних країн ЄС щодо місця митних адміністрацій у системі владних суб'єктів викриття і досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Мета статті – висвітлення окремих теоретичних і практичних проблем удосконалення організації та правового регулювання діяльності владних суб'єктів викриття й розслідування контрабанди; оприлюднення пропозицій щодо шляхів їх розв'язання на основі компаративного аналізу законодавства провідних країн ЄС.

Виклад основного матеріалу. Станом на літо 2017 р. ЄС нараховує 28 країн-учасниць, митні адміністрації більшості з яких несуть відповідальність за справляння як митних платежів, так і інших податків та зборів, включаючи акцизні збори та непрямі податки, такі як податки з продажу та ПДВ. Водночас вони оперують інформацією щодо транспортних потоків, грошей, товарів, а також про обставини та деталі окремих зовнішньоекономічних оборудок.

Організаційно митні адміністрації утворюються у вигляді окремих агенцій, як і частина спільної митно-податкової адміністрації, що має місце і в Україні.

У 13 країнах ЄС (Чеська Республіка, Республіка Польща, Румунія, Болгарія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Італія, Литва, Люксембург, Словенія, Швеція) митні адміністрації є окремою агенцією, що перебувають, як правило, під управлінням Міністерства фінансів.

Ще у 12 країнах (Австрія, Бельгія, Данія, Естонія, Угорщина, Ірландія, Латвія, Нідерланди, Португалія, Словацька Республіка, Іспанія та Велика Британія) митні адміністрації є частиною єдиного податкового та митного органу. При цьому

між країнами та прийнятою моделлю організації митних адміністрації чіткого зв'язку немає.

Зокрема, у Нідерландах протягом понад 200 років податкові та митні послуги надаються й керуються єдиною агенцією. В Ірландії зазначена модель існує з 1920-х рр. І зовсім нещодавно відбулося об'єднання податкових та митних адміністрацій з утворенням спільної агенції у Данії, Угорщині, Португалії та Великій Британії. Подібне відбулося у 2012 р. в Україні з утворенням Міністерства доходів та зборів, яке пізніше трансформувалося у ДФС, підпорядковану Міністерству фінансів. Саме в цей період (з 1 січня 2012 р.) було утворено об'єднану митно-податкову адміністрацію – Фінансове управління – у Словацькій Республіці.

Митні адміністрації країн ЄС відіграють ключову роль у запобіганні та протидії правопорушенням, пов'язаним з ухиленням від сплати мита, акцизних зборів та інших податків, а також контрабандою, незаконним обігом наркотиків, відмиванням “брудних” грошей, незаконним переміщенням через митний кордон фізичних осіб і товарів.

Питання щодо змісту правоохоронних повноважень, а також моделей участі митних адміністрацій у розслідуванні кримінальних правопорушень перебувають у прямій залежності від місця митниці в організаційній структурі владних інституцій.

Існує три моделі цієї діяльності:

- 1) митна адміністрація проводить досудове розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері самостійно;
- 2) митна адміністрація проводить досудове розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері під керівництвом прокурора;
- 3) досудове розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері проводиться поза межами митної адміністрації [8, 33].

Що стосується окремих злочинів, таких як контрабанда та незаконний обіг наркотиків, митна адміністрація може проводити розслідування разом з іншими установами [8, 34].

У 7 країнах ЄС (Бельгія, Фінляндія, Німеччина, Греція, Ірландія, Люксембург і Велика Британія) митні адміністрації (включаючи спільні митно-податкові адміністрації) несуть відповідальність за проведення кримінальних розслідувань.

Митні адміністрації 12 країн (Австрія, Чеська Республіка, Естонія, Франція, Угорщина, Латвія, Литва, Нідерланди, Португалія, Словацька Республіка, Іспанія, Швеція) проводять розслідування кримінальних справ (кримінальне провадження) під керівництвом прокурора або суду (Іспанія).

У митній адміністрації Швеції розслідування щодо простих справ здійснюється під керівництвом кількох спеціальних штатних прокурорів [8, 35].

Це означає, що на практиці митна адміністрація здатна безпосередньо проводити невелику кількість простих досудових розслідувань кримінальних правопорушень у митній сфері (оскільки таке розслідування скеровується прокурором).

Поза межами митних адміністрацій досудові розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері проводяться в 11 країнах ЄС. Це суттєво контрастує з позицією щодо розслідування митно-податкових злочинів у інших 22 країнах.

У двох країнах (Греція та Італія) розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері проводяться спеціалізованою агенцією при Міністерстві фінансів. Зокрема, в Італії такі розслідування проводяться Фінансовою Гвардією (“Guardia di Finanza”).

У Греції розслідування проводяться митною адміністрацією (модель 1) і відділом фінансових та економічних злочинів (“SDOE”) (модель 3). Ще у двох країнах ЄС (Данії та Словенії) розслідування проводяться поліцією або безпосередньо прокурором [8, 36].

Для України значний інтерес становить приклад організації правоохоронної діяльності митної адміністрації найбільшої та найрозвинутішої країни ЄС – ФРН.

Від 2016 р. правовою основою регулювання митних відносин у ФРН є Митний кодекс Європейського економічного співтовариства (далі – ЄЕС), прийнятий у 2013 р. [9].

Нині керівництво роботою восьми її регіональних Служб митних розслідувань, історія діяльності яких розпочалася у 1950 р., забезпечує Центр митних розслідувань (Zollfahndungsämter), що розташований у м. Кельні, має повноваження поліції та підпорядковано Міністерству фінансів Німеччини.

Служби митних розслідувань функціонують при Фінансових дирекціях у містах Берліні, Дрездені, Гессені, Франкфурті, Гамбурзі, Ганновері, Мюнхені, Штутгарті та відповідають за розслідування кримінальних і адміністративних правопорушень, зарахованих до компетенції (підслідності) митних адміністрацій [10].

Правоохоронний блок митної системи ФРН зараз налічує 3 тис. 200 співробітників.

Розслідування найбільш тяжких кримінальних правопорушень здійснюється Центром митних розслідувань. Усі інші кримінальні правопорушення розслідуються регіональними Службами, а також їх підрозділами за місцем учинення злочину.

Очолює Центр митних розслідувань президент, який курирує прес-центр та відділ (“Referat”) адміністрування і контролю, а також забезпечує взаємозв'язок з іншими правоохоронними органами та службами ФРН і ЄЕС.

Безпосереднє керівництво Групами відділів (“рефератів”), що функціонують за певними напрямками діяльності, здійснює віце-президент Центру митних розслідувань.

До структури Центру митних розслідувань входить п'ять Груп відділів (“рефератів”).

1. Група 1: інформаційне і силове забезпечення Центру та підпорядкованих регіональних служб, їх оснащення електронною та іншою спеціальною технікою.

Реферат 1: цілодобова служба зі збирання та систематизації інформації, що згодом надається за запитами будь-якого митного органу ФРН; служба зовнішнього спостереження.

Реферат 2: координація дій служби щодо забезпечення фізичної підготовки співробітників, проведення оперативно-розшукових заходів, затримання особливо небезпечних злочинців.

Реферат 3: забезпечення захисту свідків і ведення агентурної мережі.

Реферат 4: навчання і підвищення кваліфікації співробітників митних органів.

Реферат 5: аналіз інформації, що надходить з різних джерел, включаючи агентурні дані.

Реферат 6: криміналістичне забезпечення.

2. Група 2: контроль за зовнішньоекономічними зв'язками.

Реферат 1: аналіз економічної діяльності окремих держав і пов'язаних з цією діяльністю ризиків.

Реферат 2: боротьба з незаконним переміщенням зброї та вибухових речовин.

Реферат 3: контроль за дотриманням ембарго, а також заборон і обмежень під час переміщення біологічної та хімічної зброї.

Реферат 4: захист від незаконного переміщення ядерної зброї, засобів її виробництва і доставки.

Реферат 5: забезпечення підрозділів спеціальною технікою (приладами нічного бачення, підслуховуючими пристроями тощо).

Група 3: захист економічних інтересів ФРН і боротьба з організованою злочинністю.

Реферат 1: підтримання зовнішньоекономічних зв'язків та взаємодія з митними службами інших країн.

Реферат 2: координація заходів щодо боротьби з контрабандою підакцизних товарів.

Реферат 3: питання порушень під час митного оформлення і координація дій підрозділів на місцях.

Реферат 4: боротьба з переміщенням синтетичних наркотиків (23 спільні групи, що складаються зі співробітників митниці та поліцейських).

Реферат 5: боротьба з організованою злочинністю і легалізацією ("відмиванням") коштів, отриманих злочинним шляхом. Для цих цілей також функціонують змішані групи.

Реферат 6: питання міжнародної координації боротьби з митними злочинами.

Група 4: аналіз даних, що одержуються з нижчих митних органів.

Група 5: добір і розстановка кадрів у регіональних службах митних розслідувань.

Регіональні Служби митних розслідувань мають аналогічну структуру. Всі структурні підрозділи Служб митних розслідувань мають належне технічне оснащення, що закріплено у законодавстві, у тому числі автомобілі, акустичні засоби, прилади нічного бачення, детектори, рентгенівські установки тощо.

У випадках викриття порушень митних правил, що не завдали матеріальної шкоди, адміністративне провадження здійснюється відділом ("рефератом") "F". При цьому рішення у справах про порушення митних правил приймає Головна митниця [11].

Співробітництво між Україною та ФРН у сфері протидії контрабанді та іншими кримінальними правопорушеннями у митній сфері здійснюється на підставі "Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та іншими злочинами середньої тяжкості, тяжкими та особливо тяжкими злочинами", затвердженої Постановою КМУ від 20.04.2011 р. № 427 [12].

У переліку компетентних органів, які здійснюють співробітництво з боку України, зазначені, зокрема, Державна митна служба та Державна податкова служба, а з боку ФРН – Відомство митної кримінальної служби.

Однією з форм співробітництва, визначених цією Угодою, є боротьба з незаконним ввезенням, вивезенням, транзитом наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів, а також контрабандою тютюнових виробів, здійснення контрольованих поставок та надання іншої допомоги шляхом тісного співробітництва й у пов'язаних з

цим фінансових розслідуваннях. Однією з головних умов ефективності такого співробітництва є максимальна приближеність меж компетенції суб'єктів, що взаємодіють.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, проведений компаративний аналіз меж компетенції митних адміністрацій провідних країн ЄС щодо запобігання та протидії контрабанді, викриття і досудового розслідування кримінальних правопорушень у митній сфері свідчить про загальну тенденцію наділення їх широкими правоохоронними повноваженнями. Зокрема, йдеться про право самостійно здійснювати як оперативно-розшукову діяльність, так і кримінальне провадження. При цьому до підслідності слідчих органів безпеки зазначених країн, на відміну від України, контрабанда та інші злочини у сфері митної діяльності не належать. Ці особливості необхідно врахувати у законопроектах з питань реформування ДФС і створення в Україні спеціалізованого правоохоронного органу на кшталт Центру митних розслідувань Міністерства фінансів ФРН, успішність функціонування якого надійно перевірена часом.

З метою розробки науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо змісту підзаконних нормативних актів з питань правоохоронної діяльності у сфері митної справи у подальшому необхідно дослідити організацію і методологію оперативно-розшукової та кримінальної процесуальної діяльності митних адміністрацій окремих країн ЄС.

Список використаних джерел:

1. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print1487693814366890
2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI зі змінами та допов. Станом на 1 верес. 2017 р. (офіц. текст). – К. : Паливода А. В., 2017. – 372 с.
3. Про оперативно-розшукову діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>
4. Ченцов В. В. Перебудова правоохоронної діяльності митних органів України в контексті європейських стандартів: оперативно-розшукові аспекти / В. В. Ченцов, К. В. Антонов, В. В. Варава // Право України. – 2008. – № 7. – С. 141–146.
5. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_926
6. Ліпінський В. В. Правові аспекти протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України [Електронний ресурс] / В. В. Ліпінський // Вісник Академії митної служби України. Серія : “Право”. – 2014. – № 1. – С. 59–64. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2014_1_10
7. Карнаухов О. В. Теоретичні основи взаємодії і координації митних та правоохоронних і контролюючих органів у ході виявлення ознак кримінального правопорушення та розслідування у провадженнях про контрабанду / О. В. Карнаухов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 4. – С. 517–524.

8. Effective Inter-Agency Cooperation Fighting Tax Crime and other Financial Crimes (Second Edition 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-second-edition.pdf>

9. The Union Customs Code Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&=1>

10. Zoll. Deutschland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zoll.de/index.html>

11. О таможенных органах ФРГ: Письмо ФТС РФ от 13.12.2006 г. № 18-12/43905 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://zakonbase.ru/content/base/103343/?print=1>

12. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та іншими злочинами середньої тяжкості, тяжкими та особливо тяжкими злочинами [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 20.04.2011 р. № 427. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276_085



УДК 348.98

О. В. Карнаухов, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінально-правових
дисциплін Університету митної справи
та фінансів

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Розглянуто проблемні питання особливості системи криміналістичного забезпечення. Виокремлено ознаки функціонування складових вищезазначеної системи. Проаналізовано думки вчених. Запропоновано погляд на загальні уявлення про особливості системи криміналістичного забезпечення та відносини між підсистемами системи.

Ключові слова: криміналістика; системний підхід; підсистеми; когерентність; дискретність; емерджентність; дисипативність; взаємсприяння; криміналістичне забезпечення; кримінальні правопорушення.

The article is devoted to the systematic researching of the forensic phenomenon, the proper realization of which enables the state competent authorities to have a reliable law enforcement system.

It is selected as general and special system peculiarities of the system of criminalistic provision are set out and analyzed, which, in their totality, create the proper

© О. В. Карнаухов, 2017