

УДК 342.9(477)

А.Ф. МОТА, канд. юрид. наук, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

БОРОТЬБА З КОНТРАБАНДОЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВІ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ

Ключові слова: контрабанда, митні органи, взаємодія, Державна прикордонна служба, відповідальність

На сьогодні, ставлення до контрабанди, як протиправної діяльності здавна відомої людству, суттєво змінено в Україні. Такий злочин вже не розцінюється як державний і віднесено до злочинів у сфері господарської діяльності, а контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів - до злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інших злочинів проти здоров'я населення. Як загрози національній безпеці розглядаються лише окремі прояви контрабандної діяльності, наприклад, можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів [1].

Не зважаючи на це, боротьба з контрабандою залишається одним з найважливіших напрямів правоохоронної діяльності держави. Зумовлюється це потенційною небезпекою, яка пов'язується з таким злочином, адже небезпідставно «визнано, що контрабанда є складовою організованої злочинності у сфері економіки, а її скоєння наносить найбільші збитки економіці держави» [2, с.63]. Тому зрозумілою є та увага, яку надають злочинам, передбаченим статтями 201 і 305 Кримінального кодексу України (надалі - КК

України) в своїх дослідженнях вчені-правознавці і практики - Л.В. Багрій-Шахматов, О.Ф. Бантишев, Л.В. Деркач, О.М. Омельчук та інші. Зазвичай предметом таких досліджень ставали кримінально-правові аспекти боротьби з контрабандою. Важливим також є встановлення місця окремих правоохоронних органів в процесі боротьби із контрабандою. Актуальність дослідження цих питань зумовлюється сучасним станом протидії злочинності на державному кордоні та у прикордонному просторі, де зосереджено зусилля багатьох органів державної влади із забезпечення правопорядку.

Метою дослідження у статті правової регламентації діяльності органів і підрозділів Державної прикордонної служби України (надалі - ДПС України) в боротьбі з контрабандою є встановлення місця цих правоохоронних утворень у загальній системі протидії злочинності. Такі положення є новими, оскільки, з'ясовуються на основі дії Закону України «Про Державну прикордонну службу України» і Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, які передбачають якісно інші підходи до організації та здійснення охорони державного кордону.

Державна прикордонна служба України в силу розташування своїх органів і підрозділів перебуває на шляхах переправлення предметів контрабанди. Відповідно до ст.2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення віднесено до основних функцій ДПС України [3]. Так, протягом 2007 року органами охорони державного кордону України виявлено й вилучено 633 од. зброї (2006 р. - 1494), 16,2 тис. шт. боєприпасів (2006 р. - 10,7 тис), понад 713 кг наркотичних речовин (2006 р. - понад 758 кг), вибухових речовин - 9,68 кг (2006 р. - 5,54 кг), ко-

нтрабандних товарів на суму понад 192 млн. грн. (2006 р. - 188 млн. грн.).

Слід зазначити, що практика залучення прикордонників до антиконтрабандної діяльності склалась історично. До 1917 року на діючий тоді Окремий корпус прикордонної варти покладалися в основному обов'язки по боротьбі саме з контрабандою [4, с.191].

У добу Центральної Ради УНР за ухвалою Ради Народних Міністрів від 06.04.1918 року Окремий корпус кордонної охорони організовано було під керівництвом Департаменту митних зборів [4, с.134], що свідчить про збереження пріоритету в правоохоронній діяльності тогочасних органів охорони державного кордону в протидії контрабанді.

Радянська доба ознаменувалася підпорядкуванням військ Червоної Армії, які несли прикордонну службу, Всеросійській Надзвичайній Комісії (ВНК). Так, 24.11.1920 року Рада Праці та Оборони вирішила всю відповідальність за охорону кордону покласти на особливі відділи ВНК, яким і були підпорядковані вказані війська. «Наркомату зовнішньої торгівлі залишався тільки митний нагляд» [4, с.148]. Комплекс завдань правоохоронного характеру щодо боротьби з бандитизмом, шпигунством, контрабандою виконувався у взаємодії органів особливих відділів ВНК з охорони кордону з військами Червоної Армії.

У подальшому органи охорону державного кордону підпорядковувалися відповідним правоохоронним утворенням Радянської влади - органам внутрішніх справ або органам державної безпеки і відповідно переважно протидіяли злочинним проявам - контрабанді, бандитизму, шпигунству.

Проте, відповідна нормативно-правова регламентація на сьогодні не передбачає процесуальних повноважень ДПС України з протидії контрабанді. Згідно із п.5 ст.19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» серед повноважень цього правоохоронного органу спеціального призначення передбачено організацію запобі-

гання злочинам та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до його компетенції, їх виявлення, припинення, проведення дізнання, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення [3]. Кримінально-процесуальне законодавство обмежує повноваження органів охорони державного кордону України в кримінальних справах здійсненням дізнання в справах про порушення державного кордону¹. Повноваження ж із здійснення дізнання в справах про контрабанду покладено на митні органи, а досудове слідство в цих справах провадиться слідчими органів Служби безпеки України [5].

У сучасних умовах ефективна діяльність органів охорони державного кордону України в боротьбі з контрабандою можлива, на нашу думку, лише у взаємодії з іншими правоохоронними органами. Підтвердженням цього, перш за все, є організаційно-правові основи діяльності ДПС України. Тривалий час основою для організації служби на державному кордоні залишається реалізація цим утворенням державної політики з питань міграції та національної безпеки, спрямованої на активізацію протидії незаконній міграції [6, с.307]. У взаємозв'язку з цим формулюються повноваження (в тому числі процесуальні) органів, підрозділів, військовослужбовців та працівників ДПС України, які переважно розраховані на виявлення і фіксацію фактів незаконного перетинання державного кордону фізичними особами і незаконного перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, а також притягнення до юридичної відповідальності винуватих у таких протиправних діяннях.

Про кримінально-процесуальні повноваження органів охорони державного кордону

¹ Йде мова про незаконне переправлення осіб через державний кордон України - злочин, передбачений ст.332 КК України. За незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України, на сьогодні, передбачено адміністративну відповідальність, відповідно дізнання в справах про такі правопорушення здійснюватися не може.

України згадувалося вище. Основні ж адміністративно-юрисдикційні повноваження ДПС України пов'язуються саме з механізмом протидії нелегальній міграції, основними елементами якого є:

- підвідомчість ДПС України справ про адміністративні правопорушення, передбачених ч.2 ст.203 Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП) (Недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України) та ст.207 КУпАП (Неповернення капітаном іноземного судна перепусток на право сходження на берег осіб суднового екіпажу), а також Законом України «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну». Відповідні процесуальні норми надають можливість посадовим особам ДПС України розглядати таку категорію справ та як можливий наслідок застосовувати захід адміністративної відповідальності - штраф;

- посадові особи ДПС України у випадках, передбачених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», вправі приймати рішення про видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України;

- для посадових осіб органів охорони державного кордону України передбачено комплекс повноважень щодо застосування заходів процесуального забезпечення у справах про адміністративні правопорушення - доставляння порушника (ст.259 КУпАП), адміністративне затримання (ст.262 КУпАП), особистий огляд і огляд речей (ст.264 КУпАП), вилучення речей і документів (ст.265 КУпАП). Ці заходи носять примусовий характер і за своєю метою є, в першу чергу, забезпечувальними.

Також стосовно значної кількості правопорушень (вони передбачаються тринадця-

тьма статтями КУпАП) посадові особи ДПС України вправі складати протоколи про адміністративні правопорушення. Відносно правил перебування іноземців та осіб без громадянства такі правопорушення передбачаються у шістьох статтях КУпАП (ст.ст.203, 204, 205, 206, 206¹, 207).

Незаконне переміщення транспортних засобів, вантажів та іншого майна в діяльності ДПС України виявляється і припиняється супутньо, і комплекс повноважень її посадових осіб у припиненні такої протиправної діяльності передбачено у взаємодії з митними органами. Так, відповідно до п.33 ст.20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», у взаємодії з митними та іншими державними органами ДПС України може здійснювати заходи щодо недопущення незаконного переміщення через державний кордон України вантажів та іншого майна, стосовно яких законодавством встановлено заборони і обмеження, вилучати такі вантажі та інше майно в разі здійснення спроби переміщення їх через державний кордон України або самостійно в ході проведення оперативно-розшукових заходів та передавати їх за призначенням у встановленому порядку [3].

Відповідно до цієї норми органи охорони державного кордону будують свої взаємовідносини з митними органами. За Порядком дій у разі виявлення органами (підрозділами) Державної прикордонної служби України порушень законодавства й порушення справ, провадження в яких віднесено до компетенції митних органів, затвердженого спільним наказом центральних органів управління вказаних органів, взаємодія між ними організовується у випадку виявлення ознак порушення митних правил поза пунктом пропуску через державний кордон України [7], оскільки в пунктах пропуску через державний кордон України виявити незаконне переміщення вантажів та іншого майна мають реальну можливість митні органи самостійно. Крім того, якщо переміщення вантажів та

іншого майна виявлено поза пунктами пропуску, зазвичай постає питання і про незаконне перетинання державного кордону певною фізичною особою, оскільки, в силу положень ст.204¹ КУпАП незаконним перетинання вважається, в тому числі тоді, коли вони вчинено будь-яким способом поза пунктами пропуску [8, с.156]. Очевидно, що в такому разі, в першу чергу, заходить мова про процесуальне оформлення виявлення факту вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст.204¹ КУпАП, протидію якому віднесено до компетенції ДПС України. Саме на це звертають увагу посадові особи митних органів, а згодом і судді при встановленні доведеності факту контрабанди, юридичний склад якої (незалежно від того, чи заходить мова про юридичний склад злочину, передбаченого ст.201 чи 305 КК України) передбачає переміщення певних предметів через митний кордон України [9], який в силу положень Митного кодексу України збігається з державним кордоном України, за винятком меж території спеціальних митних зон [10].

Тому, за згаданим вище Порядком на посадових осіб ДПС України покладається обов'язок щодо складення процесуальних документів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення – протоколу про адміністративне правопорушення й протоколу про адміністративне затримання, а також вжиття вичерпних заходів для затримання правопорушників і товарів – предметів правопорушення, транспортних засобів, якими вони переміщувалися, а також товаро-супровідних та інших документів на відповідні товари, транспортні засоби. Ці ж особи зобов'язані вчинити також інші дії, які є важливими як для встановлення факту незаконного перетинання фізичною особою державного кордону, так і для встановлення факту незаконного переміщення вантажів та іншого майна через митний кордон. Зокрема, вони повинні:

- одержати письмові пояснення від затри-

маних осіб щодо обставин учинення адміністративного правопорушення;

- скласти схему затримання, на якій відображаються: місця перетину державного кордону правопорушником і його затримання; відстань від місця затримання до державного кордону, найближчих населених пунктів, доріг; розташування особового складу прикордонного наряду, попереджувальних знаків (щитів) тощо;

- забезпечити збереження предметів правопорушення, відповідної тари, упаковки, транспортних засобів і наявних слідів на них;

- вжити заходів до унеможливлення доступу до цих предметів сторонніх осіб, порушення їх розташування; уникати залишення відбитків пальців рук на виявлених предметах правопорушення й інших предметах, що мають відношення до цього правопорушення [7].

Як видно з описаного вище порядку така діяльність представників ДПС України є першочерговою і самостійною лише до певного моменту. Згідно із п.2.1 Порядку дій у разі виявлення органами (підрозділами) Державної прикордонної служби України порушень законодавства й порушення справ, провадження в яких віднесено до компетенції митних органів, після отримання від чергового прикордонної застави (відділення прикордонного контролю) інформації про виявлення ознак порушення митних правил, представник митного органу для процесуального оформлення правопорушення не пізніше ніж за 3 години повинен прибути на місце виявлення правопорушення [7]. Навряд чи такий строк можна вважати процесуальним, але його встановлення є надзвичайно важливим для організації ефективної взаємодії органів охорони державного кордону і митних органів.

Звичайно, не виключається і самостійна діяльність органів ДПС України з протидії контрабанді, зокрема в аспекті міжнародного співробітництва. Так, відповідно до п.43 ст.20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», ДПС України має

право взаємодіяти з питань охорони державного кордону України, протидії незаконній міграції, незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, транскордонній злочинності, контрабандній діяльності з компетентними органами та військовими формуваннями іноземних держав, міжнародними організаціями в порядку і на засадах, установлених законодавством [3]. Проте, сучасна організаційна система боротьби із незаконним переміщенням транспортних засобів, вантажів та іншого майна через державний кордон України засвідчує становище ДПС України як окремого, але не самостійного елемента цієї системи.

Хоча, перспективно за ДПС України може бути закріплено комплекс процесуальних повноважень в протидії контрабандній діяльності. Державна політика в сфері охорони державного кордону спрямована на створення сучасної прикордонної служби європейського типу, яка гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні [11]. Правоохоронний характер діяльності такого органу не викликає сумнівів і зумовлюється, в першу чергу, суттєвими повноваженнями з протидії правопорушенням. Завершенням цього процесу повинно стати створення засад діяльності прикордонного відомства як правоохоронного органу поліцейського типу, діяльність якого ґрунтуватиметься на базових стандартах ЄС у сфері управління кордоном. Тому, зважаючи на можливу декриміналізацію правопорушень у сфері митної справи з одночасним посиленням адміністративної відповідальності за порушення митних правил, що передбачено відповідно до Програми боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009 роки [12], допустимим є наділення альтернативними повноваженнями із складення протоколів про такі правопорушення і органів охорони державного кордону України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про основи національ-

ної безпеки України» : від 19.06.2003 р., № 964-IV // ВВР України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.

2. Контрабанда: засоби попередження та протидії : навчальний посібник / Б. В. Романюк, М. І. Камлик, В. В. Коваленко та ін. ; за ред. Я. Ю. Кондратьєва, Б. В. Романюка. - К. : МІВВІЦ, 2001. - 118 с.

3. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» : від 03.04.2003 р., № 661-IV // ВВР України. - 2003. - № 27. - Ст. 208.

4. Кабачинський М. І. Історія кордонів та Прикордонних військ України : монографія / М. І. Кабачинський . –Хмельницький : Видво Хмельницької міської друкарні, 2000. - 216 с.

5. Кримінально-процесуальний кодекс України : від 28.12.1960 р. // ВВР УРСР. - 1961. - № 2. - Ст. 15.

6. Капітанчук Л. Ю. Роль та місце Державної прикордонної служби України у протидії нелегальній міграції / Л. Ю. Капітанчук // Університетські наукові записки. - 2007. - № 4 (24). - С. 303-309.

7. Наказ Державної митної служби України і Адміністрації Державної прикордонної служби України «Про порядок дій у разі виявлення органами (підрозділами) Державної прикордонної служби України порушень законодавства й порушення справ, провадження в яких віднесено до компетенції митних органів» : від 01.06.2005 р., № 461/439 // ОВУ. - 2005. - № 26. - Ст. 1504.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. -Х. : Ксилон, 2007. - 254 с.

9. Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 р. // ВВР України. - 2001. - № 25-26. - Ст. 131.

10. Митний кодекс України : від 11.07.2002 р. // ВВР України. - 2002. - № 38-39. - Ст. 288.

11. Указ Президента України «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» : від 19.06.2006 р., № 546/2006 // ОВУ. - 2006. - № 25. - Ст. 1807.

12. Указ Президента України «Програма боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008-2009 роки» : від 04.03.2008 р., № 195/2008 // ОВУ. - 2008. - № 17. - Ст. 437.

Мота А. Ф. Боротьба з контрабандою в діяльності Державної прикордонної служби України: організаційно-правові та процесуальні аспекти / А. Ф. Мота // Форум права. - 2008. - № 3. - С. 374-379 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08mafpa.pdf>

На підставі історичного розвитку та сучасного стану органів охорони державного кордону сформульовані погляди щодо їх місця у загальній системі боротьби з контрабандою.

Мота А.Ф. Борьба с контрабандой в деятельности Государственной пограничной службы Украины: организационно-правовые и процессуальные аспекты

На основании исторического развития и современного состояния органов охраны государственной границы сформулированы взгляды относительно их места в общей системе борьбы с контрабандой.

Mota A.F. A Fight is against Contraband Goods in Activity Government Boundary Service of Ukraine: Organizational and Judicial Aspects

On the basis of historical development and modern state of organs of guard of state boundary set forth a view in relation to the place of such organs in the general system of fight against contraband goods.