

К. Є. Гальський, доктор історичних наук,
головний науковий співробітник відділу
правових проблем митної справи
Державного науково-дослідного інституту
митної справи, заслужений юрист України
А. П. Павлов, кандидат юридичних наук,
начальник відділу правових проблем митної
справи Державного науково-дослідного
інституту митної справи, заслужений юрист України

УЯВНА РЕОРГАНІЗАЦІЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ ТА ЇЇ НАСЛІДКИ (ЛИСТОПАД 1996 – СЕРПЕНЬ 2000 рр.)

Стаття присвячена боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил як складової митної справи, створенню в Держмитслужбі другої управлінської правоохоронної вертикалі та розширенню повноважень спецпідрозділів митних органів у сфері боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Статья посвящена борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил как составной таможенного дела, созданию в Гостаможеслужбе второй управлеченской правоохранительной вертикалі и расширению полномочий спецподразделений таможенных органов в сфере борьбы с контрабандой, нарушениями таможенных правил.

The article is devoted to the fight against smuggling and customs violations as a customs affairs component, establishment second administrative lawenforcement structure in the State Customs Service of Ukraine, empowerment departments of customs authorities in the fight against smuggling and customs violations.

Ключові слова. Порушення митних правил, структура, правоохоронні органи, контрабанда, оперативно-розшукова діяльність, досудове слідство.

Вступ. Одним із пріоритетних завдань митної служби була і залишається організація боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил. На жаль, у теперішніх умовах нелегко виробити єдиний підхід до подолання негативних явищ у цьому напрямку діяльності митниць. Для ефективного протистояння контрабанді необхідно розширити повноваження митних органів, дати їм право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, докорінно змінити структуру підрозділів боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз питань протидії і запобігання вчиненню контрабанди та порушень митних правил як складової митної справи, дослідження передумов і наслідків створення в Держмитслужбі другої управлінської правоохоронної вертикалі й розширення повноважень спецпідрозділів митних органів у сфері боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Результати дослідження. На кінець 1996 р. помітно ускладнилася ситуація по лінії боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил (далі – ПМП). Ця принципово важлива діяльність здійснювалася митними органами, а точніше, їх підрозділами боротьби з контрабандою та ПМП у взаємодії з правоохоронними органами в загальному руслі боротьби з організованою злочинністю та рішучої протидії криміналізації суспільства. Проте у роботі цих підрозділів відзначалися недоліки і прорахунки. Деякі з них були пов’язані з не завжди продуманою розстановкою оперативних сил і засобів, особливо в морських митницях і на пунктах пропуску, інші – з недостатньо підготовленими кадрами та слабким технічним забезпеченням. Корінного поліпшення потребувала справа підтримання постійної взаємодії з органами СБУ, МВС і Держкомкордону. Митники розуміли, що лише спільними зусиллями можна наносити відчутні удари по протиправним структурам, однак у зв’язку з перевантаженням багатоплановими фіiscalьними обов’язками не завжди надавали цим питанням належного значення.

© К. Є. Гальський, А. П. Павлов, 2011

У сфері боротьби з контрабандою та ПМП перед Службою постало ще одне важливе питання. Ішлося про статус і підпорядкування правоохоронного блоку митної служби і виділення спецпідрозділів у окрему організаційну вертикалі, створення якої передбачено Указом Президента України від 29 листопада 1996 р. № 1145.

Труднощі з позитивним розв’язанням цієї проблеми полягали в тому, що у процесі реорганізації митної системи 1996–1997 рр. у зоні діяльності регіональних митниць були створені нові структурні підрозділи – відділи боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил, з виведенням цих спецпідрозділів з підпорядкування начальників митних установ і підлеглість їх безпосередньо Державній митній службі. Таким чином, у митних органах України постала нова структурна правоохоронна вертикалі, що значно ускладнило керівництво митною галуззю, особливо в ланках: регіональна митниця – митниця – митний пост (структурна відділів і служб нових спецпідрозділів додається).

Виникає питання: якими критеріями керувалося керівництво Держмиткому/ Держмитслужби, порушуючи питання про створення, по суті, другої організаційної вертикалі в митній системі держави? Наскільки достовірною та об'єктивною була інформація, що дала підстави зважитися на такий кардинальний нестандартний крок?

Відповідь на ці питання знаходимо у пропозиціях керівництва тогочасного Держмиткому Адміністрації Президента України щодо реорганізації митних органів.

1. Начальники митних органів зосередили у своїх руках значні владні повноваження як у фінансово-економічній, адміністративно-правовій, так і в криміально-процесуальній сферах і, у зв'язку з великими обсягами роботи, не завжди ефективно користуються ними.

2. Серед функціональних обов'язків начальника органу пріоритетними вважалися фіскальна функція – стягнення і спрямування до бюджету мита й інших митних платежів, та правоохранна – боротьба з контрабандою та ПМП. Виконання останньої передбачало постійне підтримання правових відносин не лише з працівниками митниці, але й з правоохранними органами, підрозділами Прикордонних військ, безпосередню участь у розслідуванні кримінальних справ, на що в начальника митниці не завжди був час.

3. З прийняттям Конституції України 1996 р. і зарахуванням справ, пов'язаних з конфіскацією предметів контрабанди, й митних правопорушень до компетенції судових органів відпала необхідність затвердження начальником митниці, як керівником митного органу, постанови про таку конфіскацію (до прийняття Основного закону України це питання, згідно зі ст. 135, 149 Митного кодексу України 1991 р., розглядалось і вирішувалось начальниками митниць чи їх заступниками), а звісі й виконання ними певних представницьких функцій. Однак ці обов'язки тепер відпали, отже, висновок стосовно відстронення начальників митниць від керівництва правоохранними відділами у зв'язку зі змінами законодавчих підстав щодо конфіскації предметів контрабанди і ПМП не можна вважати обґрутованим.

4. Пропонуючи поділ митних органів на дві практично відокремлені ланки, керівництво Держмиткому/Держмитслужби врахувало досвід і практику митних органів окремих європейських держав (Франції, Австрії, Чехії), де правоохранні структури митних органів, зорієнтовані на боротьбу з контрабандою, становлять окрему воєнізовану систему, що діє не лише у прикордонні, а й на всій території країни і значною мірою, поруч з митними функціями, виконує конкретні поліцейські обов'язки. Зрозуміло, спецпідрозділи митниць України не мали й не мають аналогічних прав і повноважень, тому посилання на статус наших колег в окремих країнах Європи не було достатньо вмотивованим.

Переважна більшість керівників митних установ не підтримувала визначений Указом Президента України № 1145 поділ митних органів на дві окремі структури: фіскальну службу і підрозділи боротьби з контрабандою та ПМП. У своїх зверненнях до Голови Служби, у виступах на колегії ДМС України вони звертали увагу на те, що такий поділ позбавляє спецпідрозділи можливості своєчасно одержувати від профільних відділів митниці – митного контролю, митних платежів, статистики, вантажних і пасажирських підрозділів – оперативну інформацію щодо порушення митного законодавства (вся інформація тепер доводилася начальнику митниці, і вже він вирішував, передавати її у спецпідрозділи, чи ні).

Серйозні застереження висловлювались і з приводу кадрового забезпечення митних установ. Кожна з двох ланок митних органів у нових умовах орієнтувалася на “свої” кадри і не бажала “ділитися” ними з колегами навіть у межах однієї регіональної митниці чи митниці. Особливо посилилися такі тенденції після підтвердження поділу митних органів Указом Президента України від 23 березня 1998 р. № 216/98 “Про внесення змін і доповнень до Указу Президента України від 29 листопада 1996 р. № 1145”, яким установлювалось: “Держмитслужбі для боротьби з контрабандою, особливо з контрабандою наркотиків, підакцизних і високоліквідних товарів, зброї, вибухівки, культурних та історичних цінностей, здійснення митного контролю за енергоносіями, іншими товарами і транспортними засобами під час їх переміщення митною територією України утворити Центральну енергетичну митницю, а в зонах діяльності регіональних митниць – відділення боротьби з контрабандою і порушеннями митного законодавства, підпорядкувавши їх безпосередньо Держмитслужбі”.

У деяких митницях між підрозділами почався “поділ” кабінетів і транспортних засобів. Окремі спецпідрозділи влаштовували собі “власні входи”, створювали окрему охорону, а деято з них встиг навіть відокремити “свое” діловодство від загального документального потоку митниці.

Більше того, у зв'язку з загостренням оперативної обстановки у прикордонні, збільшенням порушень законодавства, пов'язаних з незаконним переміщенням товарів та інших предметів через митний кордон України, а також протиправних діянь у сфері зовнішньоекономічної діяльності (фіктивні фірми, перерваний транзит, контрабанда зброї, культурних цінностей), Управління з організації боротьби з контрабандою і ПМП ініціювало створення 11 відокремлених від “регіоналок” оперативних регіональних митниць, що діяли б у зонах, створених у системі структури митних органів України регіональних митниць і Центральної енергетичної митниці з їх безпосереднім підпорядкуванням Голові Держмитслужби та Управлінню організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

На місяцях у зоні діяльності митниць планувалося створити відділи боротьби з контрабандою та ПМП, які безпосередньо підпорядкуватимуться оперативним регіональним митницям та Управлінню боротьби з контрабандою і ПМП. Для остаточного виведення зі створеної в межах Держмитслужби структури регіональних митниць запропоновано створити в оперативних регіональних митницях власні фінансово-господарські сектори штатною чисельністю 5–6 одиниць у кожній (усього 55–60 одиниць), а для організації ефективної боротьби з контрабандою збільшити спецпідрозділи на 120–130 одиниць. Крім того, для

успішного виконання завдань, що покладаються на оперативні регіональні митниці на віддалених (понад 50 км) від митниць митних постах, збільшили підрозділи боротьби з контрабандою на 210–230 одиниць.

Таким чином, для завершення структуризації системи органів боротьби з контрабандою пропонувалося додатково виділити 385–410 штатних одиниць. Структуризацію правоохоронного блоку митних органів запропоновано здійснити без збільшення загальної чисельності митних органів України, в межах установлених асигнувань на їх утримання за рахунок малорентабельних митниць, а також з урахуванням п. 2 рішення колегії Держмитслужби від 6 лютого 1998 р., яким було визначено вжити ефективних заходів до збільшення надходжень у бюджет за рахунок посилення митного контролю. Зважаючи на загострення оперативної обстановки у прикордонні та збільшення порушень законодавства, пов'язаних з незаконним переміщенням товарів та інших предметів через митний кордон України організованими злочинними угрупованнями та різними кримінальними структурами, насамперед шляхом створення фіктивних фірм, використання перерваного транзиту, контрабанди наркотиків і зброї, Управлінню боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, відділам і службам боротьби з контрабандою та ПМП активізувати роботу з протидії митним правопорушенням шляхом посилення взаємодії з Прикордонними військами, правоохоронними органами та ефективного використання підрозділів митної варти.

Питання подальшого відокремлення спецпідрозділів в автономну, незалежну від територіальних митних структур систему правоохоронної митної служби, детально обговорювалося на нарадах керівного складу відомства. Консультації із цього приводу проводились також з керівництвом Генеральної прокуратури, МВС, СБУ, Держкомкордону, міністерств юстиції, економіки і фінансів. Загальна думка учасників цих нарад була такою: створювати нову повністю відокремлену правоохоронну вертикаль митних органів недоцільно. Перш за все треба перевірити на практиці, як працюватиме антиконтрабандна система відділень і служб, організованих на базі регіональних митниць і митниць. У позитивному випадку повернутися до цієї проблеми лише після прийняття нового Митного кодексу України.

Отже, питання другої реорганізації правоохоронного блоку митної служби з порядку денного було знято.

У травні 1998 р., виступаючи з доповіддю на науково-практичній конференції в Академії митної служби України, Голова ДМС Юрій Соловков детально охарактеризував процес реорганізації митних органів, зокрема у сфері боротьби з контрабандою.

Вирішальне значення в роботі Державної митної служби з модернізації системи митних органів, оптимізації процедур митного контролю та оформлення, посилення боротьби з контрабандою та ПМП, захисту національного товаровиробника має Указ Президента України від 23 березня цього року “Про внесення змін і доповнень до Указу Президента України від 29 листопада 1996 р. № 1145”. Указ дозволив нормативно врегулювати проблеми митної справи, які, в першу чергу, пов’язані з правовою неврегульованістю деяких зовнішньоекономічних, митно-тарифних і правоохоронних питань.

Адже не секрет, що користуючись невпорядкованістю частини кордону України та загостренням криміногенної ситуації в окремих регіонах, транснаціональні наркосиндикати й організовані злочинні групи намагаються активізувати контрабанду наркотиків, спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, автомобілів, нафтопродуктів. Оцінюючи обстановку, що склалася по лінії боротьби з контрабандою, не можна не зважати на те, що ми й досі живемо в умовах “прозорості” 4 579 км нашого кордону, що становить 55,7 % від усієї довжини митного кордону України. І ще дві цифри: з приблизно 1 500 доріг, які пов’язують нашу країну із суміжними державами на півночі, сході й південному заході, тільки 98, тобто менше одного відсотка, надійно забезпечені в митному відношенні.

Не дивлячись на ускладнення криміногенної ситуації, митники України протягом минулого і чотирьох місяців цього року вилучили 43,16 кг золота і золотих виробів, 64,34 кг срібла, на 24,92 млн грн інвалюти. У той же час не можна не бачити, що злочинні елементи, які спеціалізуються на зовнішньоекономічних операціях, постійно змінюють методи своєї діяльності. Їх протиправні акції стають більш підступними, витонченими. Набула поширення така форма контрабандного проникнення, як поставка вантажів на адресу неіснуючих, фіктивних або створених на один день фірм. Для їх реєстрації досить часто використовуються втрачені або викрадені паспорти, фальсифіковані документи, “липові” рахунки, підставні адреси.

Указ Президента України створив належні умови для подальшого реформування митної служби, перегрупування сил, оперативних і матеріально-технічних засобів та їх зосередження на основних, найбільш перспективних напрямках нашої роботи.

Керуючись нормами Указу, Служба здійснює заходи зі структуризації і зміцнення сфери боротьби з митними правопорушеннями, посилює позиції в галузі митного контролю енергоносіїв, активізує роботу митниць і митних постів.

І все ж поділ митної служби на два окремих сегменти став об’єктивною реальністю. Створення підрозділів боротьби з контрабандою та ПМП та організації їх практичної роботи потребувало докорінної реорганізації усталеної протягом років структури митних органів і впорядкування їх організаційної та кадрової діяльності. Для цього в травні 1998 р. колегію ДМС України було затверджено “Заходи щодо реалізації Указу Президента України № 216/98”, згідно з якими на базі підрозділів боротьби з контрабандою і порушеннями митного законодавства організовувалися відділення по боротьбі з контрабандою та ПМП (далі – відділення). “Заходами” встановлювалося, що відділення підпорядковуються безпосередньо Голові Служби та Управлінню організації боротьби з контрабандою і

порушеннями митних правил центрального апарату Служби. Таким чином, Управління організації боротьби з контрабандою та ПМП, підрозділи боротьби з контрабандою регіональних митниць (відділення) та митниць (служби) утворили нову управлінську вертикаль з чітко визначеними функціями і безпосереднім підпорядкуванням Голові ДМСУ. Водночас начальники регіональних митниць (митниць) були відсторонені від керівництва спецпідрозділами, а практично і від здійснення правоохоронної функції митних органів.

Після затвердження колегією ДМСУ згаданих “Заходів” фактично набрав силу процес роз’єднання митних органів на дві управлінсько-організаційні структури – фіiscalну та правоохоронну. Голова Служби затвердив структуру, штатну чисельність і положення про відділи боротьби з контрабандою і порушеннями митного законодавства в регіональних митницях, а також відповідних служб у митницях.

Наказом Держмитслужби від 8 липня 1998 р. № 400 “Про створення відділень і служб боротьби з контрабандою та ПМП” визначалося:

- ліквідувати в регіональних митницях, митницях прямого підпорядкування і митницях, підпорядкованих регіональним митницям, відділи (сектори) боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

- Утворити:

- а) в регіональних митницях та митницях прямого підпорядкування – відділення боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил;

- б) в митницях, підпорядкованих регіональним митницям – служби боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

- Ввести до складу новостворених відділень та служб відділи (сектори) митної варти, створені Постановою Кабінету Міністрів України від 29.06.1996 р. № 698.

- Підпорядкувати відділення та служби Голові Державної митної служби, а з питань службової діяльності – безпосередньо начальнику Управління організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил Держмитслужби України.

- Керівникам митних органів забезпечити дотримання вимог трудового законодавства під час ліквідації підрозділів боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил і вжити заходів щодо працевлаштування на інші посади в митницях працівників, які вивільняються у зв’язку з ліквідацією.

- Затвердити:

- типове положення про відділення боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил Держмитслужби України (додаток 1);

- типове положення про службу боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил Держмитслужби України (додаток 2);

- типову структуру відділення боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил регіональної митниці (додаток 3);

- типову структуру відділення боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил митниці прямого підпорядкування (додаток 4);

- типову структуру відділення боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил митниці (додаток 5).

У Типовому положенні про відділення боротьби з контрабандою і порушеннями митного законодавства, затвердженному Юрієм Соловковим 8 липня 1998 р., визначалося:

- відділення боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил (далі – відділення) – це спеціалізований підрозділ Державної митної служби України, що має особливий статус та умови підпорядкування і входить до складу регіональної митниці як самостійний структурний підрозділ;

- відділення підпорядковується Голові Держмитслужби, а з питань оперативної діяльності – безпосередньо начальникові Управління організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил Держмитслужби України;

- відділення створюється, реорганізується та ліквідується наказом Голови Державної митної служби України;

- відділення діє в зоні відповідної регіональної митниці;

- відділенню підпорядковуються служби боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил (далі – служби), які перебувають в зоні його діяльності та створюються на базі підрозділів боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил митниць;

- відділення в межах своєї компетенції організовує та здійснює боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил; відповідно до чинного законодавства здійснює митну справу в частині провадження у справах про порушення митних правил та дізнання у справах про контрабанду; здійснює керівництво та координує діяльність служб, підпорядкованих митниці.

Основні завдання відділення:

- захист економічних інтересів держави;

- забезпечення та здійснення контролю за проходженням державного кордону, охорона і супроводження товарів підакцизної групи та інших предметів, у тому числі транзитних, що переміщуються через територію України;

- контроль стану оперативної обстановки з питань боротьби з незаконним переміщенням через державний кордон товарів та інших предметів у зоні своєї діяльності. З огляду на наявну оперативну інформацію, розробка, організація та провадження оперативних заходів щодо запобігання порушенням

митного законодавства та їх припинення, у тому числі контрабанди наркотиків, психотропних речовин, зброї, боєприпасів, історичних та культурних цінностей тощо;

• провадження у справах про порушення митних правил та проведення дізнання у справах про контрабанду. Контроль дотримання законності під час провадження дізнання службами підпорядкованих митниць. Організація взаємодії з відповідними підрозділами правоохоронних органів та судами;

• організація постійної співпраці, обміну інформацією, взаємодії та скординованих дій із відповідними підрозділами зацікавлених міністерств та відомств з питань боротьби з контрабандою та порушенням митного законодавства фізичними та юридичними особами, суб'єктами ЗЕД. Поширення передового досвіду із цих питань у регіоні;

• організація та проведення оперативних заходів, координація дій служб підпорядкованих митниць щодо виявлення, запобігання контрабанді та порушенням митних правил поза місцем розташування пунктів пропуску через державний кордон або поза місцем і часом здійснення митного оформлення чи проведення підготовчих дій до таких порушень у прикордонних районах у взаємодії з Держкомкордоном, МВС та СБ України;

• організація заходів щодо захисту посадових осіб митних органів і членів їх сімей від злочинних посягань на життя і здоров'я у зв'язку з їх службовою діяльністю разом із правоохоронними органами та підрозділами власної безпеки Держмитслужби України;

• відділення очолює начальник, який одночасно є заступником начальника відповідної регіональної митниці. Він призначається на посаду та звільняється з неї Головою Держмитслужби за поданням начальника Управління організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил і погодженням з Управлінням кадрами Держмитслужби України;

• начальник відділення має помічника, та заступників з основних напрямків діяльності. Кількість заступників та їх повноваження встановлює Голова Держмитслужби України за пропозицією начальника Управління організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил Держмитслужби України. Заступників начальника відділення призначає та звільняє з посади Голова Держмитслужби України за поданням начальника Управління організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил і погодженням з Управлінням кадрами Держмитслужби України.

• начальників відділів, секторів відділення та служб, а також їх заступників призначає та звільняє з посади Голова Держмитслужби України за поданням начальника Управління організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил і за погодженням з Управлінням кадрів Держмитслужби України;

• дисциплінарні стягнення, заходи дисциплінарного впливу та заохочення застосовуються:

– до посадових осіб відділень та служб боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, підпорядкованих їм митниць (служб), які призначенні на посади начальниками митниць – тільки за поданням начальників відділень (служб);

– до призначених на посади Головою Держмитслужби – за поданням начальника Управління організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил;

• структурними підрозділами відділення, відповідно до основних напрямів роботи, є відділи (сектори), а саме:

- аналітичний;
- оперативний;
- боротьби з нелегальним обігом наркотиків;
- дізнання;
- митної варти;
- кінологічний.

До складу відділення входить також чергова частина.

Відділення має право:

– отримувати з підрозділів регіональної митниці, інших митних органів, митних уповноважених, оглядових комісій, підприємств, організацій та установ, фізичних осіб документи, відомості й матеріали, необхідні для виконання своїх завдань;

– контролювати виконання підрозділами регіональної митниці нормативних актів з питань боротьби з контрабандою та порушеннями митного законодавства;

– самостійно перевіряти роботу оперативних підрозділів митниці та їх співробітників з питань виконання нормативних актів щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, давати вказівки у межах своєї компетенції, обов'язкові для виконання особовим складом регіональної митниці. У разі виявлення порушень законності – брати від них письмові пояснення;

– розташовувати особовий склад підрозділів відділення на об'єктах митних органів;

– за узгодженим з Держкомкордоном порядком розташовувати на митному кордоні, поблизу прикордонної смуги та в прикордонному контролюваному районі наряди, пункти управління, групи охорони і митного супроводження товарів та інших предметів, що перебувають під митним контролем, контрольні пости, групи спостереження, групи захвату, пересувні оперативні групи, засідки тощо;

– перевіряти документи на право переміщення товарів та інших предметів через митний кордон у фізичних та юридичних осіб, затримувати і проводити в установленому порядку особистий огляд громадян,

речей, вантажів і транспортних засобів, які прямують через митний кордон України (в тому числі поза пунктами пропуску) й обґрунтовано підозрюються в порушенні митного законодавства;

– з метою виявлення фактів незаконної діяльності фізичних та юридичних осіб у справах про митні порушення використовувати в роботі криміналістичну і спеціальну техніку, засоби митного контролю, зв'язку і транспорт;

– начальник відділення, як заступник начальника митного органу, згідно з чинним законодавством України, має відповідні процесуальні повноваження під час заведення, провадження і розгляду справ про порушення митних правил, а також під час порушення кримінальних справ і провадження дізнання у справах про контрабанду;

– відповідно до встановленого законом порядку, зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю, спеціальні засоби й використовувати службових собак. Дозвіл на видачу зброї особовому складові відділення для виконання службових завдань, контроль за її видачею, застосуванням та зберіганням здійснює начальник відділення. У разі необхідності, здійснювати свою діяльність у цивільному одязі;

– вказівки та доручення начальника відділення, в межах наданих йому повноважень, співробітниками підпорядкованих служб щодо організації роботи з припинення й запобігання порушенням митного законодавства, надання інформації та документації, необхідної для виконання правоохранної діяльності, проведення спеціальних митних операцій як на кордоні, так і на митній території в зоні діяльності відділення мають обов'язковий характер для всього особового складу регіональної митниці та митниць регіону.

Таким чином, начальник відділення наділявся всіма правами, якими раніше користувався начальник “регіоналки” і міг самостійно вирішувати всі оперативні та організаційні питання діяльності не лише підпорядкованого йому спецпідрозділу, але й усіх інших митних установ у регіоні діяльності оперативної митниці.

Майже аналогічними за повноваженнями, правами та обов'язками були затвердженні наказом Держмитслужби № 400 Типові положення про службу організації боротьби з контрабандою та ПМП у митницях і митницях прямого підпорядкування. Основний тягар виконання затверджених колегією заходів ліг на Управління організації боротьби з контрабандою і ПМП, яке з березня 1996 р. очолював висококласний професіонал Олексій Крикун. Значний внесок у справу протидії контрабанді зробив керівний та оперативний склад Управління – Володимир Руссов, Олександр Чайка, Віталій Щербань, Олександр Бережний, Ігор Жиляєв, Анна Чорна, Володимир Гринько та ін. Олексій Крикун і керівники Управління зосередили головні зусилля на організації боротьби з найнебезпечнішими видами контрабанди: нелегальним переміщенням через кордон зброї, вибухівки, наркотиків, золота й інших дорогоцінних металів, валюти, історичних і культурних цінностей українського народу. Увага приділялася системному аналізу стану боротьби з контрабандою та ПМП у регіональних митницях і митницях, а також ефективному контролю за діяльністю підпорядкованих відділень і служб.

У центрі уваги керівництва Управління було комплектування новостворених спецпідрозділів. У процесі реорганізації відділень і служб боротьби з контрабандою було звільнено з митних органів осіб, які скомпрометували себе зв'язками з криміналітетом, використовували своє службове становище в корисних цілях або зарекомендували себе негідною поведінкою. Усього протягом 1996–1998 рр. зі спецпідрозділів за згаданими мотивами звільнено 77 співробітників.

І все ж нова система організацій боротьби з контрабандою і ПМП в митних органах упроваджувалася з великими труднощами. Її головними опонентами були начальники регіональних митниць і митниць. У своїх зверненнях до керівництва служб вони доводили таке:

– нова структура Держмитслужби і створення двох паралельних ланок в одному спеціалізованому, взаємопов'язаному відомстві розпороще засоби, матеріальні та кадрові ресурси Служби, обмежує її потенційні можливості як у фіiscalній, так і правоохранній галузі;

– порядок підпорядкування спецпідрозділів порушує систему єдиновладдя (єдиноначальства), яка історично склалася в митних органах і створює обстановку нерозбірливості під час вирішення деяких правових та організаційних питань;

– створення другої структурної вертикалі в митних органах послаблює загальний потенціал митної служби, що особливо небезпечно в умовах загострення оперативної обстановки у прикордонній активізації тіньових структур, які намагаються впровадити свої противправні схеми в зовнішньоекономічну діяльність.

У той же час прихильники проведеної структуризації доводили необхідність безпосереднього підпорядкування підрозділів боротьби з контрабандою Голові Держмитслужби. Такий висновок вони обґрунтовували недоцільністю зосередження в одних руках керівництва фіiscalною та правоохранною функціями митного органу, що призводило до послаблення контролю за обома головними сегментами діяльності митниці. Окрім того, така централізація, на їхню думку, створювала умови для різних правопорушень і корупційних діянь. Свою аргументацію підтверджували статистичними даними про результати роботи за 1996 р., порівняно з 1997–1998 рр. Вони свідчили про певні позитивні зрушення в роботі спецпідрозділів у сфері боротьби з контрабандою та ПМП (збільшення кількості вилучених у правопорушників золота, валюти, культурних цінностей, зростання надходжень до бюджету за рахунок реалізації конфіскованих товарів, суттєва активізація протидії наркобізнесові та ін). Окрім того, проведена

структуризація створювала умови для більш ефективної підготовки митної служби до практичної діяльності в разі надання Держмитслужбі права на здійснення ОРД.

Які ж висновки можна зробити з викладених вище тверджень противників і прихильників поділу Держмитслужби на дві окремі структурні ланки?

Аналіз діяльності майже трирічної роботи фіскальних і правоохоронних підрозділів у нових організаційно-управлінських умовах, вивчення протоколів засідань колегії Служби, статистичних матеріалів і доповідей керівництва митних установ на ім'я Голови Держмитслужби України дає можливість однозначно відповісти на це непросте питання.

1. За відносно короткий період удалося сформувати цілісну систему спецпідрозділів боротьби з контрабандою, вкомплектувати її професійно підготовленими кадрами, опрацювати нормативно-правову базу діяльності правоохоронного блоку митних органів.

2. Новоствореним підрозділам, насамперед на регіональному рівні, удалося налагодити стабільну взаємодію з Прикордонними військами і правоохоронними органами, що позитивно відбилося на результативності протидії контрабанді та митним правопорушенням. Були детально опрацьовані методи й форми практичної діяльності підрозділів митної варти.

3. У зв'язку з перспективою надання митним органам права здійснення оперативно-розшукової діяльності, спецпідрозділи вперше з часу створення Української митниці (1991 р.) здійснили низку практичних заходів з підготовки порядку та умов для роботи правоохоронного сегмента митниць після впровадження ОРД у митних органах України. У цьому зв'язку можемо впевнено ствердити, що не дивлячись на категоричні вимоги щодо надання митникам права на проведення ОРД, ні до створення правоохоронної вертикалі у ДМС України (травень 1998 р.), ні після її ліквідації в 2000 р., а, зрештою, й в умовах сьогодення жодних реальних кроків щодо такої підготовки не було зроблено.

Водночас чітко визначилися й негативні сторони проведеної структуризації.

По-перше, незважаючи на категоричні вказівки Голови Служби щодо необхідності взаємодії між спецпідрозділами та іншими структурними ланками митних установ (особливо з пасажирськими, вантажними відділами й черговими змінами, які безпосередньо здійснюють митний контроль у пунктах пропуску), їх співпраця з відділеннями і службами боротьби з контрабандою втратила свій цілеспрямований, комплексний характер. Інформація, одержана працівниками фіскального блоку митниці, доповідалась, передусім, начальникам свого підрозділу, потім керівникам митниці, і лише за його санкцією передавалась у відділення (службу).

По-друге, деякі підрозділи боротьби з контрабандою теж не брали активної участі у виконанні загальних завдань регіональної митниці (митниці), зосереджувалися виключно на своїх прямих обов'язках, а в окремих з них під приводом необхідності дотримання конспірації позначились тенденції до перетворення в закриті, відокремлені від митної установи формування.

По-третє, серйозні труднощі виникали в роботі з кадрового забезпечення віддіlenь і служб боротьби з контрабандою та інших профільних підрозділів митних установ. Ускладнювалося формування кадрового резерву, обмежилися можливості для просування по службі фахівців боротьби з контрабандою та їх ротації на інші не менш важливі ділянки роботи митних органів.

По-четверте, у зв'язку з обмеженням інформаційної бази спецпідрозділів за рахунок вантажних, пасажирських та інших відділів і чергових змін митних установ знизилася ефективність їх практичної діяльності. У результаті з порушених відділеннями і службами боротьби з контрабандою 680 кримінальних справ (за період з січня до листопада 1998 р.) 544 справи, тобто 80 % припинили органи СБУ і прокуратури за відсутності складу злочину на підставі ст. 6 КПК України.

Висновки. Отже, виділення правоохоронного блоку митних органів у самостійну підпорядковану центральну структуру, з урахуванням тогочасної криміногенної ситуації у державі й активізації контрабандної діяльності злочинних елементів, засвідчило недоцільність і несвоєчасність проведеної реорганізації. Такий висновок був підтверджений членами колегії, і особисто Головою Держмитслужби Юрієм Соловковим. Відповідні аналітичні висновки і подання Служби було спрямовано до Адміністрації Президента України. На підставі цього подання 24 серпня 2000 р. Указом Президента від 24 серпня 2000 р. № 1022/2000 внесено зміни до Указу Президента України від 29 листопада 1996 р. № 1145 "Про Державну митну службу України" (в редакції Указу Президента України від 23 березня 1998 р. № 216). Ст. 4 цього Указу викладено в такій редакції: "Держмитслужбі України утворити: для посилення боротьби з незаконним переміщенням через митний кордон України зброй та боєприпасів, вибухових, радіоактивних, отруйних та сильнодіючих речовин, наркотичних засобів, підакцізних товарів, культурних та історичних цінностей, інших товарів – у складі регіональних митниць відділення по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил, а в митницях – відповідні служби."

Таким чином, після оприлюднення Указу Президента України від 24 серпня 2000 р. № 1022/2000 структура і система підпорядкування підрозділів боротьби з контрабандою були приведені до умов, в яких вони діяли до листопада 1996 р. Експеримент, що діяв майже три роки, і пов'язана з ним недостатньо вмотивована, уявна реорганізація, яка коштувала митній службі чимало втраченого часу, значних інтелектуальних зусиль і великих фінансових затрат, по суті справи закінчилися безрезультатно.

Література

1. Митний кодекс України. – К. : Держмитком, 1992. – 168 с.
2. Митний кодекс України. – К. : Консалтинговий центр, 2002. – 198 с.
3. Павлов А. П. Українська митниця на шляху відродження та розвитку / Павлов А. П. – К. : Акцент, 2000. – 407 с.
4. Єгоров О. Б. Митна економіка / Єгоров О. Б. – Одеса : Пласке, 2005. – 224 с.
5. Гальський К. Є. Митниця України: кроки становлення та розвитку / Гальський К. Є., Єгоров О. Б., Павлов А. П. – Одеса : Пласке, 2009. – 515 с.
6. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 року.
7. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 року.