

ПРОБЛЕМИ БОРТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ ТА ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

УДК 342.951(477):336.24 DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2018.3.02>

Володимир Трохимович Комзюк,

*доктор юридичних наук, доцент,
Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького,
кафедра державно-правових дисциплін, професор;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6780-0836>,
e-mail: kvolt@ukr.net;*

Анна Анатоліївна Комзюк,

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка
та Університет Міколаса Ромеріса (Вільнюс, Литва),
юридичний факультет (слухач магістратури);
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3827-5838>,
e-mail: annakomzyuk@gmail.com*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЮ КОНТРАБАНДІ, ТА ОКРЕМИХ ЮРИДИЧНИХ СКЛАДІВ ПОРУШЕНЬ МИТНИХ ПРАВИЛ

Досліджено заходи щодо запобігання і протидії контрабанді, визначені в Митному кодексі України та інших актах митного законодавства, вказано на недосконалість нормативного закріплення таких заходів у Митному кодексі та проблемні питання їх реалізації, проаналізовано окремі недоліки нормативного визначення деяких юридичних складів порушень митних правил, закріплених в Митному кодексі, та запропоновано шляхи вдосконалення положень законодавства, що регулюють зазначені питання.

Ключові слова: контрабанда, запобігання і протидія, порушення митних правил, юридичний склад, законодавство України.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України, згідно з п. 10 ст. 544 Митного кодексу України¹ (далі – МКУ), є одним з основних

¹ Митний кодекс України : закон України від 13.03.2012 № 4495-VI : редакція від 25.11.2018.

завдань органів, які безпосередньо здійснюють державну митну справу і реалізують державну митну політику України. І контрабанда, і порушення митних правил є митними правопорушеннями, поняттям яких, на думку авторів навчального посібника «Митне право України», охоплюються такі правопорушення, як злочини у митній сфері, порушення митних правил та порушення, що перешкоджають виконанню повноважень, покладених на посадових осіб митної служби України [1]. Контрабанда є багатооб'єктним злочином, суспільно небезпечним діянням, яке завдає істотної шкоди охоронюваним нормами права суспільним відносинам і цінностям та потребує вжиття комплексу заходів, чітко визначених законодавством, що здійснюються уповноваженими органами і особами, наділеними відповідними повноваженнями, з метою запобігання і протидії таким діянням, при цьому порядок реалізації таких заходів повинен бути чітко визначений нормами законодавства, яке сьогодні в цьому плані є недосконалим.

Порушення митних правил є адміністративними правопорушеннями, юридичні склади яких закріплені у Митному кодексі України, і на даний час деякі з них містять певні недоліки, що негативно впливає на кваліфікацію відповідних протиправних діянь і є перешкодою для притягнення винних у їх вчиненні осіб до адміністративної відповідальності, встановленої Митним кодексом. Недоліки правового регулювання зазначених питань на цей час є певною проблемою і потребують вдосконалення чинного законодавства.

Стан дослідження проблеми

Питанням запобігання і протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил присвятили свої праці такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, С. М. Гусаров, Є. В. Додін, Ф. А. Жорін, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Б. А. Кормич, Д. М. Лук'янець, О. М. Музичук, В. Я. Настюк, Д. В. Приймаченко, О. С. Проневич, Р. Б. Шишка, В. К. Шкарупа, М. Г. Шульга та інші, але окремі важливі питання, що стосуються недоліків правового регулювання зазначених відносин і вимагають удосконалення положень чинного Митного кодексу України, залишились поза увагою науковців і потребують додаткових досліджень.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є визначення на основі аналізу положень законодавства України, що регулюють заходи щодо запобігання і протидії контрабанді, встановлюють юридичні склади порушень митних правил, шляхів удосконалення відповідних положень Митного кодексу України. Виходячи з цього *завданнями* даного дослідження є:

– характеристика заходів щодо запобігання і протидії контрабанді, встановлених у Митному кодексі України та інших актах митного законодавства;

– визначення стану нормативного закріплення таких заходів, проблем їх реалізації;

– виявлення особливостей нормативного визначення деяких юридичних складів порушень митних правил, закріплених у Митному кодексі;

– формулювання шляхів удосконалення положень законодавства, що регулюють зазначені питання.

Наукова новизна дослідження

Удосконалено характеристику заходів щодо запобігання і протидії контрабанді, визначених у Митному кодексі України та інших актах митного законодавства, визначення стану нормативного закріплення таких заходів, проблем їх реалізації. Вперше виявлено особливості нормативного визначення деяких юридичних складів порушень митних правил, закріплених у Митному кодексі, недоліки нормативного закріплення таких заходів у Митному кодексі та проблемні питання їх реалізації, запропоновано шляхи вдосконалення положень законодавства, що регулюють зазначені питання.

Виклад основного матеріалу

Запобігання та протидії контрабанді у Митному кодексі України присвячено окремий розділ – сімнадцятий, де закріплені окремі заходи щодо запобігання і протидії контрабанді та визначено шляхи їх реалізації. Якщо проаналізувати положення даного розділу, то стає очевидним, наскільки він недосконалий і не відповідає нормам інших законодавчих актів, які регулюють тією чи іншою мірою зазначені питання. Для висвітлення і розкриття питань нашого дослідження важливо з'ясувати, що законодавець розуміє під контрабандою і деякі особливості складу цього злочину, що є важливими для даного дослідження.

Склади контрабанди закріплено у двох статтях Кримінального кодексу України¹ (далі ККУ) – 201 (контрабанда) і 305 (контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів). Згідно зі ст. 201 ККУ контрабандою є переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин,

¹ Кримінальний кодекс України : закон України від 05.04.2001 № 2341-III : редакція від 10.11.2018.

радіоактивних матеріалів, зброї або боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частин вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації; а відповідно до статті 305 контрабандою наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів є їх переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю. Не вдаючись до детального аналізу складів цих злочинів, зазначимо, що це так звані предметні злочини, тобто особливістю їх складу є обов'язкова наявність предмета злочину, який є невід'ємною складовою об'єкта цього злочину, і відсутність такого предмета при вчиненні реального суспільно небезпечного протиправного діяння свідчить про відсутність складу злочину «контрабанда», а отже, і самого злочину.

Під предметом правопорушення в загальній теорії права, а також у кримінальному, адміністративному та митному праві розуміють закріплені у нормі законодавства речі, предмети матеріального світу, з приводу яких виникають суспільні відносини, що охороняються нормами права, на які здійснюється посягання. Для контрабанди, передбаченої ст. 201 ККУ, це культурні цінності, отруйні, сильнодіючі, вибухові речовини, радіоактивні матеріали, зброя або боєприпаси (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частини вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації, а для передбаченого ст. 305 ККУ – наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги, прекурсори і фальсифіковані лікарські засоби. Ніякі інші речі, предмети, товари не є предметом контрабанди, і їх переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю не може бути кваліфіковано як контрабанда.

Заходами щодо запобігання і протидії контрабанді є будь-які заходи організаційного, правового, економічного, фінансового, адміністративного та іншого характеру, що здійснюються з метою недопущення незаконного переміщення (тобто поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю) предметів контрабанди, визначених у статтях 201 та 305 ККУ, спрямовані на попередження, виявлення і припинення таких діянь, а також забезпечення притягнення до відповідальності осіб, винних у їх вчиненні. Натомість у Митному кодексі України заходами щодо запобігання і протидії контрабанді визначено лише два такі заходи – контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ст. 456 МКУ) і переміщення товарів під негласним контролем

(ст. 457 МКУ). Це зовсім незрозуміло, зважаючи на те, що запобіганню і протидії контрабанді в Митному кодексі присвячено цілий розділ, адже насправді таких заходів вживається десятки, і це передбачено опосередковано як самим Митним кодексом, так і іншими нормативними актами.

Одним із найважливіших заходів щодо запобігання і протидії контрабанді є митний контроль, який здійснюється посадовими особами фіскальних органів, зокрема такі його форми, як перевірка документів і відомостей, митний огляд, усне опитування громадян і посадових осіб підприємств тощо. На думку авторів навчального посібника «Митне право України», митний огляд, який здійснюється при митному контролі, спрямований на виявлення тайників та контрабанди [2]; а особистий огляд громадян як виняткова форма митного контролю, згідно зі ст. 340 МКУ, проводиться, якщо є достатні підстави вважати, що громадянин, який прямує через митний кордон України чи перебуває у зоні митного контролю або у транзитній зоні міжнародного аеропорту, приховує предмети контрабанди¹, і, на думку дослідників, його застосування обумовлюється розгулом організованої злочинності, контрабанди наркотичних засобів, зброї, культурно-історичних цінностей, інших злочинів [3].

Технічні засоби митного контролю, зокрема різні рентгенапарати, металошукачі, ендоскопи, детектори контрабанди, детектори наркотиків, дозиметри, комплекти хімічних реактивів тощо, які використовуються для виявлення та ідентифікації предметів контрабанди та порушень митних правил, також є важливими засобами щодо запобігання і протидії контрабанді, оскільки без їх застосування практично неможливо ефективно їй протидіяти.

Широке коло заходів щодо протидії контрабанді (більше 40) визначено у Державній програмі «Контрабанді – СТОП» на 2005–2006 роки, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України², а також у Програмі боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008–2009 роки, затвердженій указом Президента України³, основним виконавцем якої передбачено Кабмін, і які не втратили своєї актуальності і сьогодні. Багато із цих заходів так і не були реалізовані, адже уряди в Україні змінюються часто і наступний Уряд, як правило, не дуже охоче виконує заплановане

¹ Митний кодекс України.

² Про затвердження Державної програми «Контрабанді – СТОП» на 2005–2006 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2005 № 260 : редакція від 19.04.2006.

³ Про Програму боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008–2009 роки : указ Президента України від 04.03.2008 № 195/2008.

попередниками, хоча на даний час, крім указаних нормативних актів Президента і Уряду, інших підзаконних програмних державних правових актів, спрямованих на боротьбу з контрабандою, не існує. Тому, на нашу думку, найважливіші заходи щодо протидії контрабанді, визначені цими підзаконними нормативними актами Кабміну і Президента України, для надання їм актуальності і більшої вагомості варто закріпити законодавчо, в розділі 17 Митного кодексу, який і визначає (щоправда, дуже збіднено) заходи щодо запобігання та протидії контрабанді.

Що ж стосується ст. 456 і 457 МКУ, якими визначено конкретні, на думку законодавця, мабуть, найважливіші заходи щодо запобігання та протидії контрабанді, то вони потребують суттєвого вдосконалення. Зокрема, контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів як захід щодо запобігання і протидії контрабанді (ст. 456 МКУ) практично неможливо реалізувати, оскільки порядок їх реалізації Митним кодексом ніяк не регульовано і підзаконного нормативного акта, який би це регулював, сьогодні також не існує, хоча ч. 2 ст. 456 МКУ визначає, що «порядок проведення контрольованої поставки визначається цим Кодексом і відповідним нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону, погодженим із Генеральною прокуратурою України та зареєстрованим у Міністерстві юстиції України»¹. Отже, на даний час ніякого порядку проведення контрольованої поставки не існує, і цей захід щодо запобігання і протидії контрабанді, який міг би бути досить ефективним, реально на практиці не застосовується. Тому, на нашу думку, необхідно внести зміни до ст. 456 МКУ, де визначити порядок проведення контрольованої поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, який деталізувати у відповідному підзаконному нормативному акті, який має бути невідкладно прийнятий уповноваженими органами.

Те ж саме можна сказати і щодо ст. 457 МКУ, якою визначається такий захід щодо запобігання і протидії контрабанді, як переміщення товарів під негласним контролем. Загалом цією статтею на даний час невірно визначено самі предмети контрабанди, щодо яких здійснюються запобігання і протидії щодо їх незаконного переміщення через митний кордон України. На даний час предметом

¹ Митний кодекс України.

контрабанди можуть бути не будь-які товари, а лише конкретні предмети, закріплені у ст. 201 і 305 ККУ, про що було сказано вище. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності»¹ відбулась декриміналізація контрабанди товарів шляхом внесення змін до ст. 201 ККУ, яка була викладена у новій редакції, і товари як предмет контрабанди вже не були в ній закріплені. Тому переміщення товарів під негласним контролем може здійснюватися, але це вже не є заходом щодо запобігання і протидії контрабанді, як це визначається главою 66 розділу 17 МКУ (якщо товарами не виступають предмети, закріплені у ст. 201 і 305 ККУ). Тому, щоб це справді був захід щодо запобігання і протидії контрабанді, назву і зміст ст. 457 необхідно змінити, де слово «товари» виправити на «предмети контрабанди, закріплені у ст. 201 і 305 ККУ». Щодо практичної реалізації цього заходу, то вона також неможлива з тих же причин, що розглянуті вище стосовно контрольованих поставок, передбачених ст. 456 МКУ. Тому так само потрібно внести зміни до ст. 457 МКУ, де визначити порядок проведення негласного контролю за переміщенням предметів контрабанди, закріплених у ст. 201 і 305 ККУ, який деталізувати у відповідному підзаконному нормативному акті, що має бути невідкладно прийнятий уповноваженими органами.

Варто також зазначити, що сьогодні серед науковців і практиків активно ведуться дискусії щодо віднесення товарів до предметів контрабанди і відновлення кримінальної відповідальності за контрабанду товарів, причому є як прихильники такої думки, так і противники, і кожен наводить свої аргументи. Не вдаючись до детального аналізу позицій дискусуючих сторін, хочемо зазначити, що, на нашу думку, тут варто виходити з того, що на будь-яке правопорушення має бути адекватна реакція держави, в тому числі і шляхом встановлення справедливої, пропорційної тяжкості вчиненого протиправного діяння юридичної відповідальності, яка є основним заходом державного примусу; принцип справедливості є одним з основних принципів юридичної відповідальності, зміст якого полягає в тому, що справедлива відповідальність базується на дотриманні законодавцем співрозмірності правопорушення і санкції, і будь-яка відповідальність буде несправедливою, якщо правопорушник відповідно до чинного закону зазнає занадто м'якого або занадто суворого покарання. На думку Д. М. Лук'янца, принцип адекватної

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності : закон України від 15.11.2011 № 4025-VI.

реакції є базовим для нормативної моделі реакції на відхилення від норми і полягає в тому, що «виходячи з того, що реакція має на меті певним чином компенсувати відхилення або досягти іншої мети реагування, вона має бути адекватною самому відхиленню. Іншими словами, реакція має бути необхідною і достатньою для досягнення мети реагування (відповідальності)» [4].

Відповідно до загальновідомих заяв найвищих посадових осіб держави, а також оцінок економічних експертів, незаконне переміщення через митний кордон України товарів завдає колосальних збитків державі, які тільки у вигляді несплачених митних платежів сягають сотень мільярдів гривень, не говорячи вже про системне руйнування української економіки і знищення національного товаровиробника, тобто це пряма загроза економічній безпеці держави, яка є однією з найважливіших складових національної безпеки України. Тому адекватною реакцією держави на таке надзвичайно суспільно небезпечне діяння, на нашу думку, є тільки встановлення кримінальної відповідальності, що раніше і було передбачено Кримінальним кодексом, і за сучасної економічної, фінансової, політичної, безпекової ситуації в Україні існує нагальна потреба закріплення у нормі кримінального закону товарів як предметів контрабанди.

Іншою складовою нашого дослідження є аналіз окремих юридичних складів порушень митних правил з метою виявлення недоліків їх нормативного закріплення і внесення пропозицій щодо вдосконалення відповідних положень Митного кодексу України, які закріплюють ці склади. Ідеться, зокрема, про склади порушень митних правил, обов'язковою ознакою яких є наявність предмета правопорушення. Порушення митних правил є адміністративним проступком, а під його предметом автори навчального посібника «Адміністративна відповідальність» пропонують вважати «речі, предмети матеріального світу, гроші, цінні папери, з приводу яких виникають суспільні відносини. Тобто предмет проступку необхідно розглядати як складову частину його об'єкта» [5]. Погоджуючись із такою думкою загалом, все ж хочемо зазначити, що предметом проступку можуть бути лише ті речі, предмети матеріального світу, з приводу яких виникають суспільні відносини, на які здійснюється посягання і якщо вони прямо закріплені у нормі законодавства. Тому під предметом порушення митних правил ми розуміємо закріплені у нормі митного законодавства речі, предмети матеріального світу, з приводу яких виникають суспільні відносини, що охороняються нормами митного права, на які здійснюється посягання.

Серед складів порушень митних правил, які закріплені у Митному кодексі України і потребують вдосконалення нормативного

регулювання, хочемо виділити той, що передбачений ст. 481 МКУ (перевищення строку тимчасового ввезення або тимчасового вивезення товарів). Так, ця стаття предметами зазначеного правопорушення визнає лише товари, хоча тимчасово ввозитись і вивозитись можуть і транспортні засоби, які не є товарами, зокрема транспортні засоби комерційного призначення. Під товарами законодавцем у п. 57 ст. 4 МКУ розуміються «будь-які рухомі речі, у тому числі ті, на які законом поширено режим нерухомої речі (крім транспортних засобів комерційного призначення), валютні цінності, культурні цінності, а також електроенергія, що переміщується лініями електропередачі». Таким чином, при перевищенні строку тимчасового ввезення або тимчасового вивезення транспортних засобів комерційного призначення не буде складу порушення митних правил, передбаченого ст. 481, оскільки вони не закріплені нормою закону як предмети цього правопорушення, і притягнути відповідних осіб за таке діяння до відповідальності згідно зі ст. 481 неможливо, що дозволяє недобросовісним особам безкарно вчиняти, по суті, протиправні діяння, хоча такими їх неможливо кваліфікувати через відсутність складу порушення митних правил, передбаченого ст. 481 МКУ (наприклад, транспортні засоби комерційного призначення, зареєстровані на іноземних суб'єктів, які ввозяться в Україну в режимі тимчасового ввезення). Тому ми пропонуємо внести зміни до ст. 481, виклавши її назву у такій редакції: «Перевищення строку тимчасового ввезення або тимчасового вивезення товарів та транспортних засобів комерційного призначення», а в частинах 1, 2 і 3 цієї статті їх зміст після слів «товари» доповнити словами «та транспортні засоби комерційного призначення».

Висновки

Аналіз заходів щодо запобігання і протидії контрабанді, визначених у Митному кодексі України та інших актах митного законодавства, дозволив виявити певні недоліки нормативного закріплення таких заходів та проблемні питання їх реалізації. Відтак доцільно доповнити розділ 17 Митного кодексу України, який присвячений запобіганню і протидії контрабанді і є дуже збідненим щодо переліку вищезазначених заходів, а також внести конкретні зміни до ст. 456 і 457. Необхідно також внести зміни до ст. 481 МКУ для усунення недоліків нормативного визначення юридичного складу порушення митних правил, передбаченого даною статтею.

Список бібліографічних посилань: 1. Митне право України : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Ченцова. Київ : Істина, 2007. С. 229. 2. Митне право України : навч. посіб. / Ю. М. Дьомін, С. Ю. Дьоміна, Н. М. Железняк та ін. ; за ред. О. Х. Юлдашева. Київ : Центр учб. літ.,

2009. С. 144. **3.** Жорін Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем) : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2001. С. 70. **4.** Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. С. 17. **5.** Ващенко С. В., Поліщук В. Г. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. Запоріжжя : Юрид. ін-т МВС України, 2001. С. 29.

Надійшла до редколегії 21.11.2018



Komziuk V. T., Komziuk A. A. Topical issues of improving Ukrainian legislation regulating the prevention and counteraction to smuggling and certain legal elements of customs rules' violation

The authors of the article analyze the measures for preventing and counteracting smuggling defined in the Customs Code of Ukraine and other acts of customs legislation, the imperfection of the normative consolidation of such measures in the Customs Code and the problematic issues of their implementation. The most important measures aimed at counteracting smuggling were suggested, which were defined by normative acts of the Cabinet of Ministers and the President of Ukraine, and were offered to strengthen them in legislation, in Section 17 of the Customs Code, which determined (though depleted) measures to prevent and counteract to smuggling. In particular, the expediency of introducing amendments to the Art. 456 of the Customs Code of Ukraine is substantiated, which would generally define the procedure for the controlled delivery of drugs, psychotropic substances and precursors, which should be detailed in the relevant normative act that should be promptly adopted by the competent authorities. It is also suggested to amend the Art. 456 of the Customs Code of Ukraine, which does not correctly define the objects of smuggling, which are subject to prevention and counteraction with regard to their illegal trafficking across the customs border of Ukraine.

There are also certain deficiencies in the normative definition of some legal elements of customs rules' violation enshrined in the Customs Code, in particular concerning exceeding the term of temporary import or temporary export of goods. It is also offered to amend the Art. 481 of the Customs Code of Ukraine, recognizing commercial vehicles as the objects of the offenses.

The proposed amendments resulting from the study are to improve the current legislation that regulates the prevention and counteraction of smuggling, the specific element of customs rules' violation, will enhance the effectiveness of the fight against smuggling and violations of customs rules in general.

Keywords: smuggling, prevention and counteraction, customs rules' violation, legal structure, legislation of Ukraine.

