

ступеня канд. юрид. наук : спец. 21.00.06 “Оперативно-розшукова діяльність” / В. В. Іванов. – К., 1998. – 20 с.

20. Круглий В. М. Взаємодія оперативних підрозділів органів внутрішніх справ з громадянами та використання їх допомоги в оперативно-розшуковій діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 21.07.04 “Оперативно-розшукова діяльність” / В. М. Круглий. – К. : НАВСУ, 2003. – 20 с.

21. Євтушок В. П. Правові та організаційні засади оперативно-розшукової тактики : дис. ... канд. юрид. наук. : 21.07.04 / Євтушок Володимир Петрович. – К., 1999. – 210 с.

22. Дульський О. О. Організаційно-правові основи діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 21.07.04 “Оперативно-розшукова діяльність” / О. О. Дульський. – К., 2003. – 19 с.

23. Біляєв В. О. Організаційно-тактичні засади оперативного пошуку в місцях зі складною криміногенною (оперативною) обстановкою (за матеріалами діяльності підрозділів карного розшуку МВС України) : дис. ... канд. юрид. наук : 21.07.04 / Біляєв Володимир Олександрович. – Х., 2004. – 234 с.

24. Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень : наказ МВС України від 14 серпня 2012 р. № 700.



УДК 343.132 (477)

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

#### УДОСКОНАЛЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОГО ТА МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМ ВИКРИТТЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У МИТНІЙ СФЕРІ

*Проаналізовано окремі теоретичні та практичні проблеми вдосконалення правового регулювання оперативно-розшукової діяльності та державної митної справи в Україні, запропоновано шляхи їх розв'язання. Визначено перспективи розвитку теорії оперативно-розшукової діяльності у напрямі імплементації розвідувальних заходів протидії кримінальним правопорушенням.*

*Ключові слова: оперативно-розшукова діяльність; оперативно-розшукові заходи; кримінальне провадження; негласні слідчі (розшукові) дії; розвідувальні заходи; кримінальні правопорушення у митній сфері.*

*The article analyzes some theoretical and practical problems of improving the legal regulation of operatively-search activity and the state customs in Ukraine and the ways of their solution. The prospects of development of the theory of operatively-search activity towards the implementation of intelligence measures against criminal offense.*

*Key words: operatively-search activity; search operations; criminal proceedings; covert investigative (detective) actions; intelligence activities; crimes in the sphere of customs.*

© **В. В. Варава, 2016**

**Постановка проблеми.** Відсутність у системі органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну податкову і митну політику, достатньої теоретичної бази та практичних розробок з проблем оперативно-розшукового забезпечення заходів щодо викриття кримінальних правопорушень у митній сфері, а також запобігання та протидії контрабанді негативно впливає на кримінальну процесуальну сферу діяльності органів досудового розслідування, її ефективність та відповідність вимогам законності.

У 2013 р. відповідно до численних ініціатив з боку державних контрольних та правоохоронних органів, підкріплених компетентними висновками науковців і практиків [1], законодавець закріпив за оперативними підрозділами органів доходів і зборів, які ведуть боротьбу з контрабандою, право на здійснення оперативно-розшукової діяльності, яке є в усіх без виключення митних органів країн ЄС. Однак, попри очікування, значних зрушень у підвищенні результативності та ефективності діяльності вповноважених органів не відбулося.

Однією з причин цього є недосконалість і застарілість норм чинного оперативно-розшукового та митного законодавства на фоні новацій кримінального процесуального законодавства. Зокрема, після впровадження до кримінального процесу негласних слідчих (розшукових) дій та позбавлення митниці повноважень сторони кримінального провадження виникла потреба у перегляді теоретичних і правових основ оперативно-розшукових дій (далі – ОРД) у напрямі зміцнення її розвідувальної складової. При цьому слід скористатись досвідом застосування у державній митній справі системи аналізу й управління ризиками. Зазначені питання потребують поглибленого фахового аналізу та внесення обґрунтованих пропозицій щодо змін і доповнень до чинного законодавства, що в сукупності становить вагому наукову проблему.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми законності та вдосконалення діяльності оперативних підрозділів завжди були в центрі уваги фахівців з ОРД і кримінального процесу. В наукових працях К. В. Антонова, О. М. Бандурки, В. О. Глушкова, Д. В. Гребельського, М. Л. Грібова, Є. О. Дідоренка, І. П. Козаченка, П. П. Михайленка, М. А. Погорецького, В. А. Селюкова, І. В. Сервецького, Є. Д. Скулиша, В. М. Тertiшника, А. Г. Цветкова та інших вони розглядалися як пріоритетні.

Слід зауважити, що, досліджуючи зазначені вище проблеми, відомі науковці наголошували на допоміжному характері оперативно-розшукової роботи щодо досудового розслідування. Так, О. М. Бандурка зазначив: “Оперативно-розшукові заходи є допоміжними, забезпечувальними; але саме їх застосування може мати вирішальне значення для виявлення, розкриття, розслідування та припинення злочинних дій” [2, 85].

У своїй праці В. О. Глушков також констатував, що “згідно з внесеними змінами оперативно-розшукова діяльність стає більш “обслуговуючою” щодо кримінального провадження” [3, 41].

При цьому у багатьох випадках ОРД не розглядається як самостійний правовий інститут. Цього погляду також дотримується значна частина практичних працівників правоохоронних органів, і насамперед слідчих підрозділів, про що свідчать результати їх опитувань.

Власної позиції дотримуються М. А. Погорецький та Д. Б. Сергєєва, які оприлюднили такі висновки: “Негласні слідчі (розшукові) дії та ОРЗ суттєво відрізняються між собою за сферами та правовим режимом здійснення: за метою та завданнями проведення; фактичними й юридичними (правовими) підставами проведення; за правовим статусом суб’єктів їх провадження (навіть якщо проводяться оперативними працівниками, то ті

мають статус слідчого) й, відповідно, за характером правовідносин, що виникають у ході їх здійснення; за процесуальним значенням отриманих результатів; за об'єктом, формами та методами відомчого контролю і прокурорського нагляду за їх здійсненням” [4, 140].

У контексті розширення сфери застосування розвідувальної складової ОРД М. Л. Грібов наголошував, що розвідувальні заходи “являють собою різновид оперативно-розшукових заходів і здійснюються на підставах та у порядку, передбачених Законом України “Про оперативно-розшукову діяльність”; спрямовані на отримання інформації, що свідомо приховується об'єктами ОРД, необхідної для попередження, припинення та розкриття злочинів” [5, 33].

Отже, спостерігаються певні розбіжності думок науковців щодо досліджуваної проблеми, а наявні публікації створюють підстави для подальших розвідок.

**Мета статті** – визначення основних напрямів удосконалення теорії і практики ОРД в органічному взаємозв'язку з митним та іншим базовими галузями права, оприлюднення науково обгрунтованих пропозицій щодо змін і доповнень до чинного законодавства, пов'язаних з необхідністю підвищення ефективності та результативності заходів з викриття кримінальних правопорушень у митній сфері, за умови суворого дотримання принципу законності.

**Виклад основного матеріалу.** Припинення правопорушень у ході оперативно-розшукової діяльності здійснюється насамперед через розвідувальні заходи, що слід урахувати українському законодавцеві. Тому положення ст. 1 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” (далі – ЗУ “Про ОРД”) [6] пропонується викласти у дещо іншій редакції, а саме: “завданнями оперативно-розшукової діяльності є проведення розвідувальних заходів з метою отримання інформації” тощо. Конкретне ж надання допомоги кримінальному судочинству може також будуватися на основі розвідувальних заходів в отриманні інформації, скажімо, про місцезнаходження розшукуваної особи.

Що стосується оперативно-розшукового забезпечення правоохоронної діяльності органів доходів і зборів (далі – ДФС), то, крім відповідного доповнення до ст. 5 ЗУ “Про ОРД” [6], доцільно додати окрему норму до Митного кодексу України (далі – МК) [7] у такій редакції: “Оперативно-розшукова діяльність здійснюється з метою виявлення осіб, які готують, вчиняють або вчинили протиправне діяння, відповідальність за яке передбачена Кримінальним кодексом України [8], а також за запитами компетентних органів іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України з митних питань”.

Серед запитів та орієнтувань, які надходять до органів ДФС від інших державних і правоохоронних органів, більшість стосується питань взаємодії, надання інформації стосовно конкретних юридичних та фізичних осіб, здійснення спільних оперативних заходів, а також реагування на можливі загрози. Чималі вигоди для цього можемо отримати від добре налаштованої системи аналізу й управління ризиками, яку слід розглядати як один із перспективних методів ОРД.

Необхідно зазначити, що в ході реагування на орієнтування та перевірки оперативної інформації, що надходить до оперативних підрозділів ДФС від інших правоохоронних органів, у митній сфері найчастіше виявляються адміністративні правопорушення.

Акцентуємо увагу на двох специфічних рисах, які характеризують використання оперативно-розшукової інформації у митній сфері.

Відомо, що під час оформлення товарів на переміщення через митний кордон розглядаються документи як щодо фізичних, так і щодо юридичних осіб. І перші, й останні в особі їх представників під час переміщення різноманітних предметів можуть вчинити дії, що містять ознаки кримінально караних діянь. Тому в органів ДФС є пот-

реба в оперативно-розшуковій інформації стосовно фізичних і юридичних осіб. За діяльністю юридичної особи завжди стоїть конкретна фізична особа, яку необхідно встановити, коли є підстави вважати, що у її діяч є ознаки правопорушення.

Інша специфічна риса полягає в тому, що органам ДФС необхідна оперативно-розшукова інформація як стосовно кримінальних (контрабанда тощо), так і адміністративних (митних) правопорушень. Це пояснюється тим, що у рамках справи про порушення митних правил можуть бути виявлені кримінальні правопорушення, вчинені конкретною особою.

Зазначимо, що під час адміністративного провадження у справі про порушення митних правил, що здійснюється працівниками митниць ДФС, останні також конче потребують оперативної інформації щодо обставин правопорушення та особи, яка його вчинила.

При цьому із переліку прав оперативних підрозділів, зазначених у ст. 8 ЗУ “Про ОРД” [6], до специфіки діяльності органів ДФС найбільш підходить візуальне спостереження. Як на один з найтипівіших оперативно-розшукових заходів, результати яких використовуються у кримінальних справах про контрабанду, на візуальному спостереженні акцентував увагу М. І. Костін [9].

Під час здійснення митного контролю за переміщенням через митний кордон товарів, транспортних засобів спостереження може здійснюватись не лише співробітниками підрозділів (відділів) викриття кримінальних правопорушень у митній сфері оперативних управлінь ГУ ДФС, але й управлінь аналізу ризиків і протидії митним правопорушенням митниць ДФС. Таке спостереження здійснюють і працівники митниці та митних постів, які контролюють оформлення товару. Контроль буває фактичним, тобто спостереження здійснюється безпосередньо за товаром (предметом), громадянами, документами. Тому відмінність між спостереженням під час здійснення митного контролю та оперативно-розшуковим візуальним спостереженням полягає лише в тому, хто здійснює спостереження і з якою метою.

Також відмінність полягає в тому, що візуальне спостереження здійснюється на основі ЗУ “Про ОРД” [6].

Принципова ж відмінність міститься в статусі осіб, які здійснюють таке спостереження. При цьому оперативні підрозділи викриття кримінальних правопорушень у митній сфері ГУ ДФС мають можливість у процесі спостереження використовувати оперативно-технічні засоби, що також вкрай бажане для підрозділів аналізу ризиків та протидії митним правопорушенням митниць ДФС.

Таким чином, можемо з упевненістю стверджувати, що оперативно-розшукове (розвідувальне) забезпечення діяльності митниць ДФС – важлива передумова ефективного виконання ними завдань щодо запобігання та протидії контрабанді, боротьбі з порушеннями митних правил. На підтвердження цього свідчить успішна ОРД зарубіжних митних органів.

Також, на нашу думку, саме у світлі успішного виконання державних програм запобігання та протидії злочинам на митному кордоні, особливо з корупційною складовою, необхідно насамперед надати увагу позитивному вирішенню питань щодо прискорення становлення та вдосконалення роботи оперативних підрозділів (відділів) викриття кримінальних правопорушень у митній сфері органів ДФС, максимальне наближення місць їх дислокації до пунктів пропуску на митному кордоні, належної взаємодії з оперативними підрозділами СБУ, Державної прикордонної служби та Національної поліції.

З цього проводу В. В. Ліпінський зазначив, що: “Першочергова увага митниць має приділятися налагодженню на регіональному рівні дійової та ефективної взаємодії митниць ДФС із правоохоронними органами” [10, 62].

Своєю чергою, О. В. Карнаухов наголосив, що: “Найбільш доцільними формами взаємодії, як показує практика, є добре налагоджена система обміну інформацією про оперативну обстановку та її характерні зміни, про появу контрабандистів і можливих співучасників; про їх виїзд в інші країни, області, переміщення предметів контрабанди; про нові способи вчинення злочинів; про хитрощі та маскування, вживані контрабандистами й особами, залученими в цю злочинну діяльність; належне виконання запитів, що надходять, і окремих доручень про документування фактів придбання, виготовлення, розкрадання, переміщення, зберігання і збут предметів контрабанди; про встановлення за суб’єктами спостереження й опитування свідків; обмін джерелами з маршрутними можливостями між оперативними апаратами правоохоронних органів” [11, 520–521].

Цілком погоджуючись з думками вищезазначених науковців, вважаємо, що питання організації взаємодії на рівні оперативних підрозділів правоохоронних органів і органів ДФС необхідно розглядати насамперед на рівні обміну результатами розвідувальних заходів та аналітичної роботи.

При цьому зауважимо, що митниці ДФС мають потужний розвідувально-аналітичний потенціал, пов’язаний з функціонуванням автоматизованої системи аналізу й управління ризиками, правові основи застосування якої визначено у гл. 52 МК “Система управління ризиками” [7].

Основними цілями застосування цієї системи є запобігання, прогнозування та виявлення порушень законодавства України з питань державної митної справи, забезпечення в межах повноважень органів доходів і зборів заходів із захисту національної безпеки, життя і здоров’я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів.

Вищезазначені цілі, на нашу думку, відповідають також меті ОРД, що доводить доцільність розгляду аналізу та управління ризиками як майбутнього складового сегмента оперативно-розшукової теорії та практики.

Водночас проблемним питанням залишається вдосконалення правового регулювання здійснення негласного контролю та оперативного нагляду за переміщенням предметів контрабанди через митний кордон України.

Серед заходів щодо запобігання та протидії контрабанді, зазначених у розд. XVII, гл. 66 „, особливе місце посідає переміщення товарів під негласним контролем, мета і порядок здійснення якого визначені у ст. 457, та яке за змістом є одним із різновидів контролю за вчиненням злочину [7].

У п. 2 ст. 8 ЗУ “Про ОРД” зазначено, що оперативним підрозділам для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності, за наявності законних підстав, надається право проводити контрольовану поставку товарів, предметів і речовин, у тому числі заборонених для обігу, з метою виявлення та документування фактів протиправних діянь [6].

Згідно з положеннями ст. 271 КПК “Контроль за вчиненням злочину”, такий захід “...може здійснюватися у випадках наявності достатніх підстав вважати, що готується вчинення або вчиняється тяжкий чи особливо тяжкий злочин” [8]. .

Переміщення товарів через митний кордон поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю – адміністративне (митне) правопорушення, тому за такими фактами виключається можливість проведення оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій.

Задля усунення зазначених суперечностей між нормами митного, кримінального процесуального та оперативно-розшукового законодавства пропонується внести зміни до назви та змісту ст. 457 МК у такій редакції: “Переміщення товарів, предметів і речовин, у тому числі заборонених для обігу, під негласним контролем” [7].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** На нашу думку, необхідно відмовитись від поглядів про ОРД як на діяльність виключно допоміжну у відношенні до досудового розслідування. Адже ця діяльність має бути орієнтована не лише на здобуття інформації для кримінального провадження, але й на розвідувальну складову, причому остання має бути пріоритетною.

Тому також не слід плутати оперативно-розшукові заходи та негласні слідчі (розшукові) дії, запроваджені за новим кримінальним процесуальним законодавством. Адже вони є виключними заходами з суворою обмежувальною процедурою надання дозволів. Переорієнтація ОРД на виконання розвідувальних функцій з метою отримання інформації як у конкретному кримінальному провадженні, так і щодо загальної криміногенної обстановки дозволить їй зайняти гідне місце у переліку правових структур, що покликані боротися зі злочинністю, у тому числі й контрабандою.

Найбільш перспективним напрямом подальших наукових розвідок у досліджуваному напрямі є теоретичне обґрунтування доцільності впровадження аналізу та управління ризиками, що пройшли апробацію в митній сфері, до системи загальних методів ОРД.

### Список використаних джерел:

1. 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.
2. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник. Частина I / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 85.
3. Глушков В. О. Вдосконалення оперативно-розшукового законодавства України / В. О. Глушков // *Міжнародний юридичний вісник : збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. – 2014. – Вип.1 (1). – С. 39–45.
4. Погорецький М. А. Негласні слідчі (розшукові) дії та оперативно-розшукові заходи: поняття, сутність і співвідношення / М. А. Погорецький, Д. Б. Сергєєва // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. – 2014. – № 2 (33). – С. 137–141.
5. Грібов М. Л. Розвідувальні заходи органів внутрішніх справ: сутність та питання застосування в боротьбі з організованою злочинністю / М. Л. Грібов // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. – 2009. – № 20. – С. 26–33.
6. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2136-XII (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T213500.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T213500.html)
7. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
8. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
9. Костін М. І. Контрабанда. Доказування обставин вчинення злочину на досудовому слідстві : монографія / М. І. Костін. – К. : ДІА, 2003. – 185 с.
10. Ліпинський В. В. Правові аспекти протидії переміщенню товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю / В. В. Ліпинський // *Вісник Академії митної справи України. Серія: "Право"*. – 2015. – № 1 (14). – С. 58–63.
11. Карнаухов О. В. Теоретичні основи взаємодії і координації митних і правоохоронних 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.