

Баранов С. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОСІБ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ПЕРЕМІЩЕННЯ ТОВАРІВ ДО РАЙОНУ АБО З РАЙОНУ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Анотація. У статті розглянуто проблеми забезпечення вимог правового режиму району проведення антитерористичної операції та механізм реалізації адміністративної відповідальності осіб за порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції.

Ключові слова: протидія терористичній діяльності, правовий режим району проведення антитерористичної операції, адміністративна відповідальність, склад правопорушення, судова практика.

Постановка проблеми. Належне правове забезпечення режиму району проведення антитерористичної операції (далі – АТО) має надзвичайно важливе значення для забезпечення ефективної протидії тероризму, водночас воно має містити чіткі й зрозумілі норми, що визначають правила поведінки як для суб'єктів АТО, так і для цивільних осіб, які опинилися у районі проведення такої операції, що унеможливають свавільне обмеження фундаментальних прав і свобод людини, а також встановлюють юридичну відповідальність за порушення встановлених правових норм.

Відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» антитерористична операція – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності [1]. У Законі України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» визначено тимчасові заходи для забезпечення підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення АТО, та осіб, які проживають у зоні її проведення чи переселилися з неї [2].

Протидія безпосереднім проявам терористичної діяльності є неможливою без створення певних режимних умов поведінки фізичних і юридичних осіб на території, у межах якої проводиться конкретна антитерористична операція. Цей комплекс правил спрямований на забезпечення максимально ефективних умов для діяльності правоохоронних органів та відвернення можливих негативних наслідків терористичної діяльності. Такий режим у вітчизняному законодавстві отримав назву правового режиму району проведення антитерористичної операції [3, с. 37–41].

Майже 3 роки після початку бойових дій на Донбасі знадобилося для того, щоб виробити нормативно-правову основу для врегулювання суспільних відносин, що виникли внаслідок агресії Росії, та створити правові умови для вирішення соці-

ально-економічних проблем, які мають місце у зоні проведення АТО. Однією з таких проблем є застосування заходів адміністративної відповідальності за дії, пов'язані з порушенням встановленого порядку переміщення товарів та окремих предметів до району або з району проведення АТО.

На нашу думку, це питання має важливе теоретично-прикладне значення не тільки для адміністративної науки, а й для практики адміністрування, особливо в його економічній частині, оскільки від незаконного переміщення матеріальних цінностей через лінію зіткнення державі наносяться багатомільйонні збитки; також не варто забувати, що остання обставина є основою для корупційних проявів із боку військово-адміністративного персоналу державних інституцій, розташованих у зоні АТО.

Ступінь наукового дослідження проблеми. Розгляду проблем застосування адміністративної відповідальності в межах проведення антитерористичної операції на Сході України були присвячені роботи таких вітчизняних учених, як С.А. Трофімов (у його працях обґрунтовується необхідність встановлення адміністративної відповідальності за низку порушень антитерористичного законодавства [3]), М.В. Мазур (досліджував питання застосування адміністративної відповідальності за порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення АТО та наявної судової практики в таких справах [4; 5]) та інші.

Проблемам розмежування адміністративної й кримінальної відповідальності та питанням кваліфікації об'єктивної сторони цих правопорушень присвячені роботи А.О. Данилевського та Ю.О. Данилевської [6].

Мета статті зумовлюється, на наше переконання, тим, що в дослідженнях із цієї проблематики залишається досить широкий перелік нерозглянутих науково-теоретичних питань та окремих аспектів застосування адміністративно-правових норм, які потребують свого вивчення, а саме:

- надання чіткого науково-практичного визначення поняття правового режиму переміщення товарів до району або з району проведення АТО;

- подолання правової колізії, яка має місце в змісті окремих нормативно-правових актів, і вдосконалення діючого законодавства із цього питання;

- проведення аналізу судової практики з розгляду адміністративних справ, пов'язаних із порушенням встановленого порядку переміщення товарів до району або з району проведення АТО, та вироблення пропозицій щодо усунення виявлених правових, організаційних і процесуальних недоліків;

- вироблення пропозицій щодо запровадження ефективних засобів запобігання та профілактики правопорушень, пов'язаних

них із порушенням встановленого порядку переміщення товарів до району або з району проведення АТО.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливе значення для правового врегулювання зазначеної проблеми мало прийняття Верховною Радою України 17 липня 2015 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції», за яким Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) було доповнено ст. 204-3, що встановлювала відповідальність за порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення АТО, а Закон України «Про боротьбу з тероризмом» було доповнено ст. 14-1, згідно з якою переміщення товарів до району або з району проведення АТО здійснюється в порядку, що встановлюється урядом за поданням Служби безпеки України [7].

Нагадаємо, що об'єктом досліджуваного адміністративного правопорушення є суспільні відносини з приводу забезпечення правового режиму переміщення товарів до району або з району проведення АТО, який урегульований нормами чинного законодавства. Так, згідно з положеннями ст. 14 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» у районі проведення АТО на час її проведення може бути встановлено спеціальний порядок, вводиться тимчасове обмеження прав і свобод громадян [1].

Родовим об'єктом правопорушення є суспільні відносини, урегульовані порядком переміщення осіб, транспортних засобів і вантажів (товарів) через лінію зіткнення в межах Донецької та Луганської областей.

Об'єктивну сторону цього виду правопорушень складають переміщення товарів до району або з району проведення АТО, яке здійснюється з порушенням порядку, встановленого постановою уряду від 1 березня 2017 р. № 99 [8], Наказом Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (далі – МТТОТ) «Перелік товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення» від 24 березня 2017 р. № 39 [9] та Наказом керівника антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» від 14 квітня 2017 р. № 222ог.

Важливими складниками кваліфікації об'єктивної сторони цього правопорушення є такі елементи: по-перше, наявність чіткої регламентації такого переміщення (воно досить чітко визначене у вищенаведених нормативно-правових актах); по-друге, наявність дій, що спрямовані на порушення встановленого порядку такого переміщення, а саме:

- відбувається поза місцем розташування контрольних пунктів в'їзду/виїзду (ця норма закріплена в п. 3 Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції [8]);

- переміщення суб'єктами господарювання транспортних засобів, вантажів (товарів) у зоні АТО через лінію зіткнення здійснюється виключно засобами залізничного транспорту, за винятком випадків, визначених координаційним центром із питань режиму та економічної діяльності на територіях, прилеглих до смуги безпеки вздовж лінії зіткнення (далі – координаційний центр), стосовно товарів гуманітарної допомоги (п. п. 21 та 31 Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції [8]);

- суб'єкт господарювання для переміщення товарів має бути включений до переліків суб'єктів господарювання, які мають право здійснювати такі переміщення (п. 10 Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції [8]);

- суб'єктам господарювання забороняється переміщувати на тимчасово неконтрольовану територію та з тимчасово неконтрольованої території товари, за винятком: а) харчових продуктів у визначенні Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», які переміщуються в складі гуманітарних вантажів; б) лікарських засобів і виробів медичного призначення, які переміщуються в складі гуманітарних вантажів; в) товарів та продукції (у тому числі тих, що забезпечують функціонування й обслуговування або є необхідними у виробничому процесі) металургійної, гірничозбагачувальної, вугледобувної та енергогенеруючої галузей, об'єктів критичної інфраструктури за переліком та обсягами (вартість, вага, кількість), які затверджуються спільним рішенням МТТОТ та Міністерством економічного розвитку і торгівлі України;

- фізичні особи можуть здійснювати переміщення товарів у ручній поклажі або супроводжуваному багажі автомобільним транспортом, сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 10 тис. грн та сумарна вага яких не перевищує 75 кг на одну особу; з гуманітарно-логістичних центрів на неконтрольовану територію – товари, сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 20 тис. грн та сумарна вага яких не перевищує 150 кг на одну особу; особисті речі відповідно до визначеного Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення, затвердженого Наказом МТТОТ від 11 квітня 2017 р. № 45. Підакцизні товари мають право переміщувати громадяни, яким виповнилося 18 років [8].

У виняткових випадках за рішенням координаційного центру та за погодженням із керівником антитерористичної операції з метою оперативного реагування, запобігання й подолання наслідків виникнення особливих соціальних чи економічних обставин, пов'язаних із загрозою життю й здоров'ю людей, порушенням нормальних умов життєдіяльності та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, які унеможливають дотримання вимог Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції, через лінію зіткнення можуть бути переміщені товари без обмежень, визначених у цьому порядку (п. 22 Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції [8]).

Рішення на видачу дозволу на переміщення матеріальних цінностей приймають уповноважені особи Державної фіскальної служби України (далі – ДФС), МТТОТ, Координаційного центру, Служби безпеки України, а на пропуск товару (майна) у контрольних пунктах в'їзду/виїзду через лінію зіткнення – представники ДФС, Державної прикордонної служби України та Служби безпеки України.

Ще однією важливою частиною характеристики об'єктивної сторони правопорушення є місце його вчинення. Таким місцем законодавець визначає межу району проведення антитерористичної операції, якою є лінія зіткнення – умовне розмежування між тимчасово неконтрольованою територією та контрольованою територією (ч. 10 п. 2 Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції), а також контрольні пункти в'їзду/виїзду (на автомо-

більшому й залізничному транспорту) та контрольні пости в межах дорожніх коридорів на залізниці [8].

Варто зауважити, що за дії, пов'язані з вивезенням із зони АТО зброї, вибухових речовин і боєприпасів, особу може бути притягнуто до відповідальності за ст. 263 Кримінального кодексу України «Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами» [10]. Водночас за вивезення чи ввезення в зону АТО історичних цінностей або антикваріату особа несе адміністративну відповідальність згідно зі ст. 204-3 КУпАП [11].

Суб'єктом порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції є фізичні осудні особи у віці з 16 років, посадові особи підприємств, установ та організацій, а також юридичні особи. Суб'єктивною стороною правопорушення, визначеного в ст. 204-3 КУпАП, є прямиий умисел [11].

Що стосується санкцій, то вони передбачають накладення штрафу на правопорушників від 10 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що складає від 170 до 1 700 грн, з конфіскацією таких товарів. Ті ж дії, вчинені особою, яку впродовж року було притягнуто до відповідальності за це правопорушення, посилюють розмір штрафу, який застосовується до неї, – від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 1 700 до 3 400 грн) з конфіскацією таких товарів.

Протоколи про такі адміністративні правопорушення уповноважені складати посадові особи органів ДФС, а розгляд справ покладається на суддів районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (ст. ст. 221 і 255 КУпАП) [11].

Аналізуючи судову практику застосування до правопорушників ст. 204-3 КУпАП, а також позиції окремих учених і практиків-юристів, можна зробити певні висновки, на підставі яких обґрунтувати власні пропозиції щодо покращення адміністрування в цьому питанні.

Проведений нами аналіз не тільки виявив проблеми застосування судами ст. 204-3 КУпАП, а й дав надзвичайно цікаві результати, які можуть бути корисними для дослідників проблем ефективності законодавчої роботи, законодавчої техніки, застосування українськими судами практики Європейського суду з прав людини, місця судової практики в системі джерел права України.

Судова практика застосування адміністративної відповідальності за порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції свідчить про те, що до судових органів Луганської й Донецької областей, які контролюються владою України, від посадових осіб ДФС упродовж календарного року надходить приблизно 1 тис. справ, з яких приблизно третину було закрито суддями, а особи звільнені від адміністративної відповідальності. Підстави прийнятих рішень були такими: а) малозначність діяння (ст. 22 КУпАП) [11]; б) відсутність складу правопорушення (недоведеність факту переміщення товарів через лінію розмежування, невизначення місця вчинення, відсутність вини (прямого умислу), наприклад, відсутність протиправного наміру порушника здійснити перевезення товарів в район (або з району) проведення антитерористичної операції); в) порушення порядку оформлення процесуальних документів (помилки в оформленні адміністративних протоколів, наприклад, неправильно визначено вагу чи вартість товарів, неналежно оформлені пояснення свідків або правопорушника) тощо. Приблизно 20% справ були повернені в підрозділи ДФС для належного

процесуального оформлення або у зв'язку з неправильно визначеною територіальною підсудністю.

До вступу в дію Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції [8] значна кількість справ за ст. 204-3 КУпАП припинялися, а винні особи звільнялися від відповідальності судами внаслідок відсутності складу правопорушення, оскільки, на думку деяких суддів, порушення Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженого Наказом Першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12 червня 2015 р. № 4150г, не утворювало склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 204-3 КпАП України, оскільки такий порядок, відповідно до закону, повинен встановлюватись виключно Кабінетом Міністрів України [5]. Ця обставина, безумовно, суттєво знижувала ефективність правоохоронної діяльності та загальної превенції.

Сьогодні багато питань у судовій практиці викликають незгодженість санкції ст. 204-3 КУпАП у частині призначення додаткового покарання у вигляді конфіскації товарів. З аналізу змісту матеріалів адміністративних справ, порушених за ст. 204-3 КУпАП, вбачається, що товар, який переміщується до району або з району проведення АТО, як правило, не належить особі, яка його переміщує (водій транспортного засобу, експедитор, провідник вагону та інші особи, які є працівниками підприємств, установ, організацій), тому з огляду на таку обставину судді намагаються не приймати рішення про його конфіскацію відповідно до положення ст. 29 КУпАП, згідно з якою конфісковано може бути лише предмет, який є в приватній власності порушника [11].

Водночас якщо Порядок переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції порушила фізична особа, якій належить товар на праві приватної власності (громадянин, який намагається вивезти своє майно з району проведення АТО, фізична особа – підприємець тощо), то в цьому випадку товар безумовно конфіскується. На нашу думку, подібна судова практика застосування юридичних санкцій є порушенням принципу рівності всіх перед законом, гарантованого ст. 24 Конституції України.

Висновки. Таким чином, пропонуємо запровадити кримінальну відповідальність за порушення порядку переміщення товарів у великих розмірах або окремих предметів до району чи з району проведення АТО (великий розмір – вартість товару на суму в 3 тис. й більше неоподаткованих мінімумів доходів громадян або окремі предмети, на які встановлено дозвільний порядок обігу), що дасть змогу застосовувати до таких товарів (предметів) так додаткову санкцію, як конфіскація, уже в порядку кримінального судочинства. Відповідно, переміщення товарів у розмірах, що є меншими за запропоновану межу, буде становити адміністративне правопорушення.

Література:

1. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
2. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2040.

3. Трофимов С.А. Относительно введения административной ответственности за нарушение законодательства о правовом режиме района проведения антитеррористической операции / С.А. Трофимов // Теория і практика правознавства. – 2011. – № 1. – С. 37–41.
4. Мазур М.В. Адміністративна відповідальність за порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції / М.В. Мазур [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mv-mazur.at.ua/publ>.
5. Мазур М.В. Аналіз практики застосування судами ст. 204-3 КпАП України / М.В. Мазур [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mv-mazur.at.ua/publ/1-1-0-23>.
6. Данилевський А.О. Бланкетні ознаки в нормах про порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї: проблеми тлумачення та правозастосування / А.О. Данилевський, Ю.О. Данилевська // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2016. – № 4(76). – С. 69–77.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції : Закон України від 17 липня 2015 р. № 649-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-19>.
8. Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/99-2017-п/ed20170301>.
9. Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення : Наказ Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб від 24 березня 2017 р. № 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0417-17/ed20170324>.
10. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/ed20170903>.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ips.ligazakon.net/document/view/KD0005?an=3273&kk=1&comment_an=3273.

Баранов С. А. Проблемы применения административной ответственности лиц за нарушение порядка перемещения товаров в район или из района проведения антитеррористической операции

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы обеспечения требований правового режима района проведения антитеррористической операции и механизм реализации административной ответственности лиц за нарушение порядка перемещения товаров в район или из района проведения антитеррористической операции.

Ключевые слова: противодействие террористической деятельности, правовой режим района проведения антитеррористической операции, административная ответственность, состав правонарушения, судебная практика.

Baranov S. Problems of administrative liability of individuals for violation of the order of moving goods to the district or from the area of the anti-terrorist operation

Summary. The article deals with the problems of ensuring the requirements of the legal regime of the district of carrying out the antiterrorist operation and the mechanism of realization of the administrative responsibility of individuals for violation of the order of moving goods to the district or from the area of the anti-terrorist operation.

Key words: counteraction to terrorist activity, legal regime of the district of carrying out an antiterrorist operation, administrative liability, composition of the offense, judicial practice.