ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ І РІШЕННЯ

ПРОКОПЕНКО Валерія Юріївна - доктор економічних наук, професор, Директор навчально-наукового інституту економічної безпеки та митної справи Державний податковий університет, м. Ірпінь, Україна

ORCID: orcid.org/0000-0002-4030-3255

ГРИГОРЧУК Мирослав Васильович - доктор юридичних наук, доцент, Завідувач кафедри адміністративного права, процесу та митної безпеки Державний податковий університет, м. Ірпінь, Україна

ORCID: orcid.org/0000-0003-0523-030X

ДІДУК Алла Григорівна - кандидат юридичних наук, доцент Директор Науково-дослідного інституту фінансової політики Державний податковий університет, м. Ірпінь, Україна

ORCID: orcid.org/0000-0003-2176-1055

УДК 342.951

DOI: https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2024.3.51

Статтю присвячено дослідженню проблем, пов'язаних із розумінням місця і ролі Державної митної служби України (далі – Держмитслужба) в системі органів, що здійснюють протидію злочинності та порушенням встановленого порядку під час провадження митних процедур. Доведено, що виключно на Держмитслужбу покладаються завдання щодо недопущення контрабанди та порушень митних правил під час провадження зовнішньоекономічної діяльності, перетину митного кордону транспортними засобами та пересічними громадянами. Деталізовано зміст окремих положень із нормативно-правових актів, які втратили чинність, проте є джерельною базою для проведення наукових досліджень, пов'язаних із вирішенням проблем щодо наділення Держмитслужби правоохоронними функціями.

Подано авторський аналіз чинної нормативно-правової бази у сфері регулювання діяльності митних органів у взаємодії з правоохоронними органами та органами (вибірково), уповноваженими на здійснення оперативно-розшукової діяльності. З'ясовано, що де-факто Державна митна служба України здійснює весь спектр завдань, які є дотичними до забезпечення встановленого законом порядку, окрім вчинення дій, що обрамлюються положеннями статті 214 (Початок досудового розслідування) Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), та здійснення подальших слідчих (розшукових) дій в розумінні положень частини 1 статті 223 КПК України.

Акцентовано увагу на особливостях наукового визначення сутності і змісту правоохоронної діяльності, проаналізовано окремі наукові підходи до систематизації елементів легітимної діяльності на напрямках запобігання, протидії та документування протиправних дій.

Подано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України шляхом внесення змін і доповнень до Митного кодексу України, Законів України «Про оперативно-розшукову діяльність» та «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Окремо пропонується звернутися до Конституційного Суду України за роз'ясненнями стосовно отримання однозначного тлумачення статусу Держмитслужби як правоохоронного органу з наділенням правоохоронними функціями.

Ключові слова: Держмитслужба, Державна митна служба України, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, контрабанда, порушення митних правил.

Постановка проблеми

На сучасному етапі українського державотворення ведеться жвава наукова дискусія навколо розуміння адміністративно-правового статусу Державної митної служби України як правоохоронного органу. Проте, не дивлячись на положення окремих норм чинного законодавства, з яких беззаперечно випливає визнання Держмитслужби правоохоронним органом, наукова спільнота не дійшла спільної думки з цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Вітчизняні науковці активно досліджують проблеми, пов'язані з підходами щодо розуміння адміністративно-правового статусу Держмитслужби та визнання її правоохоронним органом. До розроблення цієї тематики долучились такі науковці, як О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, І. П. Голосніченко, Л. М. Дорофєєва, Р. А. Калюжний, В. С. Ковальський, А. Т. Комзюк, А. М. Куліш, Г. О. Пономаренко, В. М. Плішкін, О. М. Толочко, Х. П. Ярмакі та ін.

Мета статті: продовжити науковий дискурс щодо уникнення різнобачень у підходах щодо розуміння адміністративно-правового статусу Державної митної служби України як правоохоронного органу, внести пропозиції до чинних законодавчих актів щодо вирішення цієї проблеми.

Виклад основного матеріалу

Відповідно до Указу Президента України «Про Державну митну службу» (в редакції від 23.03.1998 року зі змінами від 08.04.2011 року) утворено Державну митну службу України (далі - Держмитслужба) у статусі центрального органу виконавчої влади як правонаступника Державного митного комітету України. Здійснення митної справи покладалося на створені згідно з законом підпорядковані Держмитслужбі регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління тощо. Узагальненою метою утворення цієї структури було посилення митного контролю, боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил. Підставами для таких дій Глави держави стали положення пункту 15 частини 1 статті 106 Конституції України, відповідно до якої Президенту України надано право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності [1].

Основними завданнями Держмитслужби, згідно з положеннями зазначеного Указу Президента, окрім іншого, визначено захист економічних інтересів України, сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків; контроль за додержанням вимог митного законодавства України; удосконалення митного контролю, митного оформлення і оподаткування товарів та інших предметів, які переміщуються через митний кордон України; створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та збільшення пасажиропотоку через митний кордон України; боротьба з контрабандою, здійснення заходів щодо запобігання порушенню митних правил [2].

У подальшому організація діяльності Держмитслужби здійснювалася згідно з приписами Митного кодексу України та Положення про Державну митну службу України (далі – ДМСУ), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 року № 940 [3].

Пунктом 4 зазначеного Положення на Держмитслужбу покладається широкий спектр завдань, серед яких провадження дізнання у кримінальних справах про контрабанду та адміністративних справах про порушення митних правил, здійснення контролю за проведенням такої роботи регіональними митницями, митницями (підпунктом 4). З наведеного можна зробити висновок про те, що визначене коло завдань виходить за межі регулювання нормами митного законодавства, а виконувані повноваження обрамлюються правовим впливом адміністративного та кримінального законодавства.

Здійснений теоретико-правовий аналіз положень Митного кодексу України показав, що представникам митних органів надається усічений доступ до документу-

вання фактів контрабанди у розумінні положень статті 201 (Контрабанда культурних цінностей та зброї) Кримінального кодексу України (далі — КК України). Так, відповідно до положень Розділу XVII (Запобігання та протидія контрабанді) глави 66 (Заходи щодо запобігання та протидії контрабанді), зокрема, частиною 1 статті 456 (Контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів) Митного кодексу України, зазначено, що відповідно до законів України митні органи з метою виявлення джерел і каналів незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, осіб, які беруть участь у цьому, разом із іншими державними органами, що мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, можуть використовувати метод контрольованої поставки зазначених засобів, речовин і прекурсорів [4].

Частиною 2 коментованої статті, яка внесена Законом № 641-IX від 02.06.2020 [5] порядок проведення контрольованої поставки визначається цим Кодексом і відповідним нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону, погодженим із Офісом Генерального прокурора та зареєстрованим у Міністерстві юстиції України.

Водночас із огляду на обов'язки і завдання Держмитслужби видається надто дискусійним зазначений підхід, а саме обмеження участі працівників ДМСУ в проведенні негласних заходів із протидії контрабанді та порушенням митних правил у співпраці з іншими державними органами, що мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, лише при проведенні контрольованої закупки з виявлення джерел і каналів незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, осіб, які беруть участь у цьому. Такий висновок обґрунтовується тим, що Розділ VII (Кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності) КК України кримінальна відповідальність передбачена за контрабанду лісоматеріалів та цінних порід дерев (Стаття 201-1), товарів (Стаття 201-3), підакцизних товарів (Стаття 201-4), а також кримінально-караними є діяння, передбачені положеннями статті 201-2 (Незаконне використання з метою отримання прибутку гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги) КК України.

З іншого боку залишаються не визначеними межі участі працівників Держмитслужби в оперативно-розшукових заходах, оскільки поза увагою залишається питання щодо наявності допуску до державної таємниці. Існують також інші не повністю вирішені питання, проте, на наш погляд, достатньо наведеного, щоб дійти висновку про нагальну необхідність внесення змін у чинне законодавство України щодо уточнення адміністративно-правового статусу Державної митної служби України в системі органів, уповноважених на протидію злочинності та порушенням встановленого порядку.

Авторський аналіз чинного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів у сфері регулювання митної діяльності показав значний розрив між сформованою нормативною базою та справжнім станом справ і змістом діяльності митних органів із протидії контрабанді та порушенням митних правил. Мова йде про необґрунтований секвестр повноважень працівників ДМСУ, що деструктивно впливає на формування міжнародного іміджу України як кандидатки на вступ до Європейського Союзу. Станом на цей час відповідно до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України досудове розслідування кримінальних правопорушень щодо контрабанди товарів, наркотиків, фальсифікованих ліків належить до компетенції Служби безпеки України (СБУ). Усі інші види контрабанди наразі розслідують детективи Бюро економічної безпеки (БЕБ).

З метою фахового розуміння сутності піднятої проблеми, та задля уніфікації досліджуваного питання, ми оперуватимемо терміном «правоохоронна діяльність» і вживатимемо його для означення складо-

вої в загальному контексті цілісних завдань Держмитслужби.

Слід вказати, що офіційного визначення терміну «правоохоронна діяльність» чинним законодавством України не подано, тому ми послуговуємося дефініціями науковців. Так, наприклад, колектив науковців (В. Т. Білоус, О. С. Захарова, В.С. Ковальський) вважають, що правоохоронна діяльність — це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою уповноваженої особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням установлених у законі процедур для цієї діяльності [6, с. 18].

Також працівник митної служби О. Лисенко вважає, що структурно правоохоронна діяльність органів доходів та зборів у митній сфері включає декілька напрямів, основними з яких є такі:

- діяльність із виявлення, припинення та попередження порушень митних правил; діяльність із виявлення, припинення та попередження контрабанди (ст. ст. 201, 305 КК України);

- діяльність із протидії адміністративним корупційним правопорушенням (віднесення із 1 червня 2012 р. підрозділів внутрішньої безпеки митних органів до спеціально уповноважених суб'єктів, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень);

- недопущення переміщення через митний кордон України окремих груп товарів (зокрема, контрафактних, культурних цінностей тощо) [6, с. 183].

Науковці Національної академії внутрішніх справ України вважають, що структурно до системи правоохоронної діяльності входять такі напрями:

а) діяльність державних органів із організаційного забезпечення діяльності органів судової влади;

б) діяльність із виконання функцій із підтримання публічного (державного) обвинувачення в суді, функція представництва та наглядові функції;

в) діяльність із виявлення, запобігання та розслідування кримінальних правопорушень;

г) діяльність із захисту державної безпеки, державного кордону та охорони правопорядку [8, с. 17].

Як вбачається з наведеної цитати, діяльність із захисту державного кордону (у нашому розумінні це – ефективна протидія контрабанді та порушенням митних правил) науковці пропонують віднести до правоохоронної діяльності. Ми повністю підтримуємо висловлене судження, адже провадження заходів з протидії будь-якому виду порушень встановленого порядку неодмінно отримує реагування шляхом перевірки наявності в них складу злочину.

Науковець А. М. Детюк, досліджуючи роль правоохоронних органів у сфері захисту економічної безпеки держави, стверджує, що правоохоронні органи – це існуючі в суспільстві та державі установи й організації, що виконують правозастосовну та правоохоронну функції, спрямовані на захист прав і інтересів, передусім держави, боротьбу зі злочинністю й іншими правопорушеннями [9, с. 34].

Висловлене судження науковця цілком вкладається у контекст правової оцінки участі митних органів на напрямах захисту економічної складової національної безпеки України, а також не залишає сумнівів щодо здійснення ними правоохоронних функцій.

Колектив дослідників у складі О. Ілюшика та М. Пилипенка в статті «Правоохоронна діяльність як форма реалізації компетенції органів доходів та зборів у митній сфері» вказують на те, що здебільшого науковці, спираючись на Конституцію України, вважають, що правоохоронними є державні та громадські формування, які наділені правоохоронними функціями. Інші теоретики розглядають поняття «правоохоронні органи» у широкому і вузькому розумінні. Одні науковці до правоохоронних органів в їх широкому розумінні відносять абсолютно всі державні органи, які наділені повноваженнями в галузі контролю за

дотриманням законності та правопорядку в державі. Натомість представники другої групи схиляються до вузького розуміння правоохоронних органів, до яких вони відносять лише уповноважені державні органи, що спеціально утворені для дотримання законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, та яким із цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом спеціальні заходи державно-владного впливу на осіб, які вчинили правопорушення [10, с. 203].

Далі дослідники висловлюють думку про те, що органи доходів та зборів посідають окреме місце в системі правоохоронних органів. Змістом правоохоронної функції органів доходів та зборів є запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, вжиття відповідно до законодавства разом із іншими органами виконавчої влади заходів для недопущення незаконного переміщення через митний кордон України культурних цінностей, захисту інтересів споживачів товарів, недопущення переміщення через митний кордон України товарів, які не відповідають установленим законодавством вимогам якості та безпеки, захисту прав інтелектуальної власності в процесі зовнішньоекономічної діяльності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів, здійснення в межах своїх повноважень заходів щодо запобігання та протидії корупції й іншим службовим зловживанням у митній сфері тощо [10, с. 205].

Проте, не дивлячись на відсутність формалізованої дефініції терміну «правоохоронна діяльність», законодавець визначив систему правоохоронних органів України в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Згідно з положеннями вказаного законодавчого акту правоохоронними органами вважаються органи прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [11].

Пунктом «е» частини 2 статті 2 коментованого Закону України зазначено, що захисту підлягають особи, що, окрім іншого, здійснюють контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України [11].

З цього робимо висновок, що працівники Держмитслужби, хоча вони прямо не віднесені до осіб, що проходять службу в правоохоронних органах, відносяться до категорії «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції», оскільки підлягають захисту у зв'язку з виконанням функцій контролю за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України.

Висновки

На нашу думку, офіційне визнання Держмитслужби правоохоронним органом із наділенням правоохоронними повноваженнями, чітке визначення її місця і ролі в системі органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, суттєво оздоровлять ситуацію з протидії контрабанді та порушенням митних правил. З цією метою необхідно внести доповнення до Митного кодексу України, Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», а також вказати працівників Держмитслужби як суб'єктів правового захисту у зв'язку з виконанням завдань, через що піддаються ризикам (посяганнями на життя, здоров'я, житло і майно тощо у зв'язку зі службовою діяльністю).

Дієвим кроком було би звернення до Конституційного Суду України за роз'ясненням положень, закладених у статтях 1 і 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» щодо уникнення двозначності у підходах до віднесення Держмитслужби до складу правоохоронних органів із наділенням їх правоохоронною функцією.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30.

2. Про Державну митну службу: Указ Президента України від 29 листопада 1996 року № 1145/96. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1145/96#Text (дата звернення 18.10.2024 року).

3. Положення про Державну митну службу: Постанова КМУ від 18.07.2007 № 940. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/86146493 (дата звернення 18.10.2024 року).

4. Митний кодекс України: Закон України Відомості від 13.03.2012 № 4495-VI. Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 44-45, № 46-47, № 48, ст.552.

5. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з реформою прокуратури та змінами у системі судоустрою України: Закон України від 02.06.2020 № 641-IX. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2020, № 39, ст.300.

6. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : Підручник. О. С. Захарова, В. С. Ковальський, В. С. Лукомський та ін.; Відп. ред. В. Т. Маляренко. 3-є вид., перероб. і доп. Київ. Юрінком Інтер, 2007. 376 с.

7. Лисенко О. Правоохоронна діяльність митних органів. *Публічне право*. № 1 (9). 2013. С. 179-186.

8. Судові та правоохоронні органи України. Навч. посібник : Макаров М. А., Симчук А. С., Кулик М. Й., Терещенко Ю. В., Харченко С. В. Київ. Нац. акад. внутр. справ, 2022. 656 с.

9. Детюк А. М. Правоохоронні органи як суб'єкти системи забезпечення економічної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 12 (168). С. 33–37.

10. Ілюшик О. М., Пилипенко М. Правоохоронна діяльність як форма реалізації компетенції органів доходів та зборів у митній сфері. *Порівняльно-аналітичне право*. № 1/2019. С. 203-205

11. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 року № 3781-XII Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 11, ст.50.

Valeriia Y. Prokopenko –
Doctor of Economic Sciences, Professor, Director of the Institute of Economic Security and Customs State Tax University, Irpin, Ukraine
E-mail: prokopenko_valeriia@ukr.net
Myroslav V. Hryhorchuk –
Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Administrative Law, Procedure and Customs Security State Tax University, Irpin, Ukraine
E-mail: miroslavg@ukr.net
Alla H. Diduk –
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Director of the Research Institute of Financial Policy State Tax University, Irpin, Ukraine
E-mail:a.h.diduk@dpu.edu.ua

LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF CUSTOMS AUTHORITIES OF UKRAINE (PROBLEMS AND SOLUTIONS)

The article is devoted to the study of problems related to understanding the place and role of the State Customs Service of Ukraine in the system of bodies that fight against crime and violations of the established order. It has been proven that only the State Customs Service is entrusted with the task of preventing smuggling and violations of customs rules during foreign economic activities, crossing the customs border by vehicles and ordinary citizens. The content of individual provisions from normative legal acts, which have lost legal force, is detailed, but is a source base for conducting research related to solving problems related to the assignment of the State Customs Service with law enforcement functions.

The author's analysis of the current normative legal framework in the sphere of regulating the activities of customs authorities in cooperation with law enforcement agencies and bodies authorized to carry out operational and investigative activities is presented. It has been found that de facto the State Customs Service of Ukraine carries out the entire range of tasks that are tangential to ensuring the order established by law, in addition to taking actions framed by the provisions of Article 214 (Initiation of pre-trial investigation) of the Criminal Procedure Code of Ukraine, and carrying out further inves-

tigations (investigative) actions within the meaning of the provisions of Part 1 of Article 223 of the Criminal Procedure Code of Ukraine.

Attention is focused on the peculiarities of the scientific definition of the essence and content of law enforcement activities, individual scientific approaches to the systematization of elements of legitimate activity in the areas of prevention, countermeasures and documentation of illegal actions are analyzed.

Proposals have been submitted to improve the current legislation by introducing amendments and additions to the Customs Code of Ukraine, the Laws of Ukraine "On operative investigative activity" and "On state protection of court and law enforcement officers". Separately, it is suggested to turn to the Constitutional Court of Ukraine for clarification regarding obtaining an unequivocal interpretation of the status of the State Customs Service as a law enforcement body with law enforcement functions.

Keywords: *State Customs Service, State Customs Service of Ukraine, law enforcement activities, law enforcement agencies, smuggling, violation of customs rules.*