

2. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень : правові засади, підстави та форми : монографія / Бевзенко В. М. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с. – Бібліогр. : С. 439–475.
3. Справа № 2а/0570/7268/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25738738>
4. Бевзенко В.М. Участь органів виконавчої влади в адміністративному судочинстві/В.М.Бевзенко//Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – (49) 2010. – С.127-134. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvnuodpsu/2010_2/Bevzenko.pdf
5. Андруневчин О.М. Суб'єкти адміністративного судочинства України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Оксана Михайлівна Андруневчин . – Л., 2012. – 231 с.
6. Захист невизначеного кола споживачів в ЄС та в Україні. Спільнота споживачів та громадські об'єднання. – Київ. – 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consumerinfo.org.ua/upload/iblock/b62/class_action_eu_ukraine.pdf

УДК 351.713:340.11:342.951

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ НА ЕТАПІ ВИЯВЛЕННЯ ПОРУШЕНЬ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ADMINISTRATIVE-LEGAL SUPPORT OF LAW-ENFORCEMENT ACTIVITY OF CUSTOMS AUTHORITIES AT THE STAGE OF DETECTION OF VIOLATIONS OF THE CUSTOMS LEGISLATION

Лисенко О.М.,
аспірант кафедри
адміністративного та митного права
Академії митної служби України

У даній науковій статті досліджується зміст адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів та заходів його практичної реалізації на етапі виявлення порушень митного законодавства; зосереджується увага на феноменальному значенні останнього в механізмі правозастосовчої діяльності митних органів, особливого місці при реалізації покладених на митну службу України завдань та функцій правоохоронного спрямування.

Ключові слова: юридичне (правове) забезпечення, правоохоронна діяльність, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правові заходи, митні органи.

В данной научной статье исследуется содержание административно-правового обеспечения правоохранительной деятельности таможенных органов и мероприятий его практической реализации на этапе выявления нарушений таможенного законодательства; концентрируется внимание на феноменальном значении последнего в механизме правоприменительной деятельности таможенных органов, особом месте при реализации возложенных на таможенную службу Украины задач и функций правоохранительной направленности.

Ключевые слова: юридическое (правовое) обеспечение, правоохранительная деятельность, административно-правовое обеспечение, административно-правовые мероприятия, таможенные органы.

This scientific article explores the content of the administrative-legal support of law-enforcement activity of customs authorities and the measures of its practical implementation at the stage of detection of violations of the customs legislation, focuses attention on the phenomenal importance of the latter in the mechanism of the law-enforcement activity of customs authorities and a special place of the tasks and functions of law-enforcement orientation, entrusted to the customs service of Ukraine.

Key words: juridical (legal) support, law-enforcement activity, administrative-legal support, administrative-legal measures, customs authorities.

Вступ. В умовах сучасного розвитку суспільства з характерними стійкими глобалізаційними процесами, світовими викликами та потрясіннями одне з пріоритетних місць у діяльності органів державної влади відводиться їх правоохоронній складовій.

Не є виключенням із зазначеного і митна служба України, структурні підрозділи якої шляхом безпосереднього залучення до процесу здійснення контролю над міжнародними поставками товарів протидіють спробам незаконного переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів комерційного призначення.

Реалізуючи за допомогою адміністративно-правових заходів контрольну функцію, митні органи також породжують правоохоронний механізм не лише в царині суто митних правовідносин, а й у різноманітних сферах суспільних відносин – господарських, службових та професійних, обігу предметів, виключених з вільного цивільного обороту (наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів, зброї та боеприпасів) тощо.

Важливість питання розгляду адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів значно зростає при з'ясуванні практичної відсутності у підрозділів організації боротьби з контрабандою й

порушеннями митних правил митних органів, на відміну від підрозділів митного оформлення, дієвих та нормативно закріплених форм і заходів з виявлення та припинення порушень митного законодавства.

Таким чином, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на актуальності проблематики адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів на етапі виявлення митних правопорушень не лише з управлінської, а й з практичної точки зору, особливо в умовах процесів, зумовлених утворенням Міністерства доходів і зборів України та пов'язаною з цим реорганізацією Державної митної служби України.

Постановка завдання. Метою даної статті є з'ясування місця, ролі та стану розробки проблематики адміністративно-правового забезпечення й заходів його реалізації в правоохоронній діяльності митних органів як складового елемента загальнодержавної системи охорони прав і свобод людини та громадянина на етапі виявлення порушень митного законодавства.

Результати дослідження. Положеннями Основного Закону України серед головних обов'язків та функцій держави визначено забезпечення прав і свобод людини, економічної безпеки України [1], яка є складовим елементом її національної безпеки.

У свою чергу, Законом України від 19.06.2003 № 964-IV «Про основи національної безпеки України» визначено поняття національної безпеки як захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам, у тому числі й у сфері митної політики [2].

Ухваливши 13.03.2012 Митний кодекс України, законодавець, відповідно до статті 544 даного закону, визначив за призначення митної служби України створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства (розрядка моя – О.Л.), захист митних інтересів України [3].

Загалом даним кодифікованим актом серед основних завдань, виконуваних митною службою України при реалізації митної політики України, передбачено захист економічних інтересів через фіскальну та контрольну функції, зокрема, шляхом: забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи; забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань державної митної справи, укладеними відповідно до закону; забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності й повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення в межах повноважень, визначених цим кодексом, Податковим кодексом України та іншими актами законодавства України.

Поряд із цим пунктом 10 частини 2 статті 544 Митного кодексу України особливе значення в діяльності митних органів України відведено завданням із попередження і протидії контрабанді, боротьбі з порушеннями митного законодавства на всій митній території України [3], тобто правоохоронній діяльності.

Тобто чинне законодавство України з питань державної митної справи оперує таким терміном, як «забезпечення», а Положення про Державну митну службу України, затверджене Указом президента України від 12.05.2011 № 582/2011, містить пряме посилання на вживання даним центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи заходів, спрямованих на профілактику, виявлення, припинення, розкриття контрабанди та порушень митних правил [4], що виступає передумовою розгляду нами питання адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів, та, відповідно, заходів їх здійснення, а також з'ясування факту наявності зазначених інститутів адміністративного права взагалі.

Продовжуючи дослідження, відмітимо, що Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98, представлено ґрунтовний аналіз та перспективи становлення й подальшого розвитку засобів забезпечення адміністративної реформи, включаючи таку їх складову, як правове забезпечення. Так, зазначалось, що ключове місце в правовому забезпеченні адміністративної реформи посідає адміністративне право. Ця фундаментальна галузь українського публічного права органічно пов'язана з виконавчою владою, являючи собою, з одного боку, її правові засади, а з іншого – важливий засіб, інструмент її здійснення [5].

Слід зазначити, що забезпечення правоохоронної діяльності митних органів можна розглядати в різних аспектах, зокрема: організаційному, управлінському, правовому, кадровому, фінансовому, економічному, науковому, виховному, профілактичному тощо. При цьому важливість кожної із зазначених детермінант, їх комплексний вплив на адміністративно-правові відносини важко переоцінити. Проте безумовним, на нашу думку, є наступне: адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяль-

ності митних органів є стрижневим, системоутворюючим елементом та одним із різновидів правового забезпечення вказаного різновиду правозастосування.

Продовжуючи зазначене та відмічаючи практичне значення адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів, указуємо на те, що статтями 201, 305 Кримінального кодексу України передбачено відповідальність за делікти, склади яких зумовлені незаконним переміщенням окремих категорій предметів через митний кордон України [6].

При цьому об'єктивна сторона злочинів, склади яких формалізовані в даних статтях, полягає в переміщенні через митний кордон України предметів поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, тобто діями, правомірний порядок учинення та контроль за дотриманням яких урегульовано Митним кодексом України й низкою підзаконних нормативно-правових актів з питань державної митної справи, тобто джерелами адміністративного права.

Далі відмітимо, що протягом 2011-2012 років мали місце зміни в кримінальному (декриміналізація товарної контрабанди) та кримінально-процесуальному (скасування статусу митних органів як органів дізнання в справах про контрабанду) законодавствах України. Означені тенденції суттєво вплинули на форми, методи та засоби забезпечення правоохоронної діяльності митних органів, значним чином звузивши функціональні повноваження останніх, але водночас значно підвищили роль адміністративно-правових заходів у структурі протидії порушенням митного законодавства та їх правового забезпечення.

Наразі відповідно до діючого кримінального процесуального законодавства значення підрозділів митних органів (митного оформлення, організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил) полягає у вжитті заходів зі збереження слідової картини та інформування відповідних органів досудового розслідування про наявні ознаки протиправного діяння (надіслання відповідно до статті 214 Кримінального процесуального кодексу України повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення) [7].

Незважаючи на те, що відповідно до прикінцевих положень Кримінального процесуального кодексу України з 20.11.2013 року наберуть чинності положення частини 1 статті 41 та частини 6 статті 246 цього кодексу в частині віднесення органів Державної митної служби України до оперативних підрозділів, передбачені законодавством слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні будуть проводитись митними органами виключно за письмовим дорученням слідчого, прокурора.

Професор Є.В. Додін, розглядаючи правоохоронну функцію митних органів, зазначав, що правоохоронна діяльність таких органів має значні особливості, які виокремлюють її в специфічний вид правоохоронної діяльності. Зокрема, до однієї з таких ознак було віднесено універсальність та різноманітність форм, методик, заходів та засобів здійснення правоохоронної діяльності митних органів [8, с. 82].

Співавтор навчального посібника «Митне право України» А.В. Мазур зазначає, що за допомогою адміністративно-правових засобів, визначених законодавством, митні органи забезпечують порядок переміщення через митний кордон України товарів, предметів і транспортних засобів, здійснюють митне регулювання, пов'язане зі встановленням та справлянням податків і зборів, процедурою митного контролю та оформлення, боротьбу з порушеннями митних правил, що становить основні напрямки їх діяльності. Крім того, вони виконують інші дії, спрямовані на реалізацію митної політики, наприклад, боротьбу з контрабандою чи здійснення верифікації сертифікатів про походження товарів [9, с. 27].

Нарешті, нами було проведено аналіз чинних нормативно-правових актів України на предмет застосування такого понятійного апарату, як «адміністративно-правові заходи», за підсумками якого з'ясовано наступне.

Статтею 1 Закону України від 26.12.2002 № 374-IV «Про контррозвідувальну діяльність» передбачено здійснення даного виду спеціальної діяльності у сфері забезпечення державної безпеки з використанням системи адміністративно-правових заходів [10].

Відповідно до частини 5 статті 3 Закону України від 05.11.2009 № 1710-VI «Про прикордонний контроль», прикордонний контроль забезпечується в тому числі шляхом здійснення адміністративно-правових заходів [11].

Згідно з рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 15.02.2008 «Про Концепцію реформування Служби безпеки України» мова йде про вдосконалення системи адміністративно-правових заходів у сфері захисту національної державності та боротьби з тероризмом [12].

На відміну від зазначеного, Митний кодекс України та інші нормативно-правові акти з питань державної митної справи безпосередньо даним категоріальним апаратом не оперують.

Поряд із зазначенням Митний кодекс України містить опосередковане посилання на адміністративно-правові заходи шляхом використання термінів, які мають адміністративно-правову природу, а саме: заходи щодо запобігання та протидії контрабанді, застосування примусових заходів до порушників режиму зони митного контролю, заходи примусового стягнення митних платежів, заходи митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони та/або обмеження тощо.

Зазначене дає нам достатні підстави вважати, що адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності митних органів існує, проте залишається актуальною проблематика заходів його реалізації, яка не набула свого належного системного нормативного наповнення: існують прогалини в урегулюванні прав та обов'язків митних органів у правоохоронній сфері, чіткому визначенні підрозділів митних органів, які виконують правоохоронну функцію, розподілі між ними повноважень із застосування конкретних адміністративно-правових заходів забезпечення правоохоронної діяльності та власне класифікації таких заходів тощо.

На жаль, розробка означених проблемних питань залишається в митній справі виключно на теоретичному та науковому рівні, що не може влаштувати нас в умовах сьогодення.

Зрозуміло, що, незважаючи на викладене вище, лідируючу позицію серед елементів правоохоронної діяльності митних органів на стадії виявлення порушень митних правил посідає саме їх адміністративно-правова складова.

Практична сторона діяльності митних органів свідчить про те, що адміністративно-правові заходи їх правоохоронної діяльності на етапі виявлення порушень митного законодавства характеризуються врегулюванням на основі норм адміністративного, митного, податкового, фінансового та міжнародного права. Разом із тим комплексний характер зазначених заходів не свідчить про наявність належного нормативного забезпечення правоохоронної діяльності митних органів на стадії здійснення заходів саме адміністративного припинення.

Так, діючий Митний кодекс України не відображає повного циклу реалізації правоохоронної діяльності в сфері митних праввідносин, не містить норм, достатньо регламентуючих права митних органів на етапах як виявлення, так і припинення та попередження правопорушень, питань митної перевірки, на основі аналізу й узагальнення результатів якої буде прийматись рішення про наявність чи відсутність ознак порушень митних правил, проступків в інших сферах суспільних відносин тощо.

Також нова редакція Митного кодексу України, на відміну від попередньої, взагалі не містить навіть згадувань про підрозділи митних органів з організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, які наразі функціонують в митній службі, а підрозділи митної варті, правовою основою діяльності яких були статті 19-23 Митного кодексу України 2002 року, на цей час ліквідовано.

Таким чином, складається парадоксальна ситуація, коли підрозділи митних органів правоохоронного блоку вчиняють практичні дії із забезпечення механізму виявлення ознак порушень митного законодавства, встановлення наявності чи відсутності приводів і підстав для порушення справ про порушення митних правил, забезпечення провадження у справах про порушення митних правил, попередження та профілактики їх учинення без законодавчої на те основи.

Наведені приклади є додатковим свідченням важливості адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності на стадії виявлення ознак порушень митного законодавства та заходів його здійснення, які становлять основу виявлення проступків, подальшою руйнівною силою потенційних кримінальних, кримінально-процесуальних та підставою для поновлення адміністративних праввідносин у випадках закриття кримінального провадження.

Враховуючи зазначене, основу узагальненої системи щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, на нашу думку, становить сукупність об'єднаних єдиним задумом кримінально-процесуальних та адміністративно-правових заходів, які мають за мету виявлення й припинення порушень митного законодавства шляхом комплексного використання наявних сил та засобів.

На нашу думку, вказане вище відображає в собі наступні специфічні аспекти адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів.

По-перше, керуючись критичним підходом, вести мову про адекватне та таке, що відповідає реаліям нашого часу, забезпечення правоохоронної діяльності митних органів з точки зору використання адміністративних заходів виявлення митних правопорушень не представляється можливим.

По-друге, на нашу думку, говорячи про адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності митних органів, доречно вказати на фактичний збіг стадій виявлення, припинення та попередження митних правопорушень, що додатково вказує на важливість першої з них.

По-третє, на цей час єдиними та універсальними заходами забезпечення правоохоронної діяльності митних органів на етапі адміністративного виявлення, припинення та попередження порушень митного законодавства є використання форм митного контролю, передбачених статтею 336 Митного кодексу України. При цьому при «зовнішньому» упорядкуванні даної діяльності залишається актуальною проблематика відсутності у посадових осіб підрозділів з організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил повноважень на здійснення в повному обсязі передбачених законодавством форм митного контролю.

По-четверте, забезпечення правоохоронної діяльності митних органів здійснюється більшою мірою шляхом реалізації повноважень при здійсненні митного контролю товарів і транспортних засобів, тобто обумовлене взаємопроникненням, а інколи й повним співпадінням контрольної та правоохоронної функцій митної служби.

По-п'яте, на нашу думку, адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності митних органів на стадії адміністративного виявлення являє собою особливий різновид реалізації правоохоронної функції останніх шляхом застосування передбачених нормами права заходів, спрямованих на створення дієвої системи митного захисту соціальних, економічних, культурних та інших законних прав та інтересів держави, підприємств, установ і громадян.

По-шосте, загалом адміністративно-правові заходи як комплексне утворення впливають як на порядок здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, переміщуваних через митний кордон України, так і на відповідальність юридичних та фізичних осіб, які вчинили порушення митного законодавства, крім того, на охорону правопорядку, впорядкування суспільних відносин, заснованих на праві й законності, вихованні та профілактичній роботі.

По-сьоме, вважаємо за доцільне зробити висновок про те, що забезпечення правоохоронної діяльності митних органів потрібно розуміти як власне аспект адміністративної діяльності таких органів, так і дієвий механізм створення умов для реалізації та охорони прав і свобод людини та громадянина.

По-восьме, ми пропонуємо розглядати адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності на етапі виявлення порушень митного законодавства в двох площинах, які умовно можна поділити на макро- та мікро-рівні. Перша з них полягає у створенні органом законодавчої влади базису адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів – норм права, які будуть належним чином урегульовувати адміністративні відносини зазначеного характеру між їх суб'єктами та учасниками з чітким визначенням прав та обов'язків останніх, забезпечувати законність правовідносин. Інша площина матиме за основу власне діяльність митних органів з практичної реалізації нормативно визначених заходів

адміністративно-правового забезпечення їх правоохоронної роботи, тобто як виявлення, так припинення й попередження ознак порушень митного законодавства та проступків, які посягають на інші сфери суспільних відносин.

По-дев'яте, залишається актуальним розроблення та побудова моделі адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності митних органів на стадії виявлення та фіксації правопорушення, заснованої на адміністративному примусі.

Висновки. Отже, на нашу думку, розв'язання порушених нами питань носить як суто теоретичне, так і практичне значення, має за основу вирішення проблематики нормативного впорядкування правоохоронної діяльності митних органів, що надасть змогу визначити їхню роль та місце в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки, підвищити рівень ефективності виконання поставлених перед митною службою України завдань у правоохоронному напрямку через механізм адміністративно-правових заходів.

Перспективними стосовно подальшого розгляду й вивчення даної проблематики залишаються такі її аспекти, як можливість розширення переліку форм митного контролю за рахунок включення до їх числа заходів, які мають суто правоохоронний характер та покликані забезпечити виявлення порушень митних правил, розроблення й законодавчого визначення статусу, прав та обов'язків підрозділів митних органів, які протидіють порушенням митного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV / Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
3. Митний кодекс України. – Х.: Одісей, 2012. – 368 с.
4. Про Положення про Державну митну службу України : Указ Президента України від 12.05.2011 № 582/2011 / Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/582/2011>.
5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 / Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
6. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України // Голос України. – 2012. – № 90-91.
8. Додін Є.В. Правоохоронна функція митних органів / Додін Є.В. // Митна справа. – 2009. – № 6. – с. 76-84.
9. Митне право України: Навч. посібник / За заг. ред. В.В. Ченцова. – К.: Істина, 2007. – 328 с.
10. Про контррозвідальну діяльність: Закон України від 26.12.2002 № 374-IV / Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/374-15>.
11. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 № 1710-VI / Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1710-17>.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року « Про Концепцію реформування Служби безпеки України » : Указ Президента України від 20.03.2008 № 249/2008 / Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249/2008>.

УДК 351.713:340.11:342.951

ADMINISTRATIVE-LEGAL SUPPORT OF LAW-ENFORCEMENT ACTIVITY OF CUSTOMS AUTHORITIES AT THE STAGE OF DETECTION OF VIOLATIONS OF THE CUSTOMS LEGISLATION

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ НА ЕТАПІ ВИЯВЛЕННЯ ПОРУШЕНЬ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Lysenko A.M.,
graduate faculty
administrative and customs law
Academy of Customs Service of Ukraine

This scientific article explores the content of the administrative-legal support of law-enforcement activity of customs authorities and the measures of its practical implementation at the stage of detection of violations of the customs legislation, focuses attention on the phenomenal importance of the latter in the mechanism of the law-enforcement activity of customs authorities and a special place of the tasks and functions of law-enforcement orientation, entrusted to the customs service of Ukraine.

Key words: juridical (legal) support, law-enforcement activity, administrative-legal support, administrative-legal measures, customs authorities.