

**ВЗАЄМОДІЯ МИТНИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ МИТНОГО КОНТРОЛЮ****ORGANIZATION OF INTERACTION OF CUSTOMS AND LAW ENFORCEMENT
AUTHORITIES IN THE PROCESS OF CUSTOMS CONTROL**

**Золотніков О.С., суддя Верховного Суду,
здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів**

Стаття присвячена питанням висвітлення особливостей та правових засад організації взаємодії митних та правоохоронних органів в процесі здійснення митного контролю. Наголошено, що одним із основним завдань, покладених на митні органи серед іншого є запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України, а також здійснення обміну документами та інформацією (у тому числі електронною) з іншими державними органами України, митними, правоохоронними та іншими органами іноземних держав.

Підкреслено, що до правоохоронних органів, з якими активно взаємодіють митні органи в процесі виконання завдань, покладених на них законодавством можна віднести: органи національної поліції, Служби безпеки України, прокуратури, прикордонної служби та інших. Систематизовано основні повноваження правоохоронних органів, закріплених в Митному кодексі України. Досліджено правову природу компетенції правоохоронних органів під час взаємодії з митними органами. Виділено, що вагомими сферами координації взаємодії у контексті здійснення митного контролю є: координація у сфері кінологічного забезпечення (прикордонного та митного контролю); координація у сфері використання інформаційних технологій та експлуатації спільної інфраструктури; координація на рівні використання «єдиної платформи» програмного забезпечення. У межах кінологічного забезпечення за функціональною ознакою та за оперативними потребами діяльність кінологічних команд Державної прикордонної служби України та митних органів співпадає та підлягатиме координації у частині формування уніфікованої системи їх підготовки, перепідготовки та використання. Наголошено, що модель інтегрованої інфокомунікаційної системи управління здійснення митного та прикордонного контролю між суб'єктами забезпечення національної безпеки має включати в себе телекомунікаційні та інформаційно-телекомунікаційні системи інших органів державної влади з питань організації та здійснення прикордонного, митного та іншого виду контролю. Така система повинна базуватися на сучасних засобах управління базами даних та забезпечувати формування, обробку, накопичення та підготовку інформації для передачі за узгодженими форматами.

Ключові слова: митні органи, митний контроль, взаємодія, повноваження, інформаційні технології, правоохоронні органи, боротьба з контрабандою, митні правопорушення.

The article is devoted to the issues of highlighting the peculiarities of the organization of interaction between customs and law enforcement agencies in the process of customs control. It is emphasized that one of the main tasks assigned to customs authorities is, among other things, prevention and counteraction to smuggling, combating violations of customs rules throughout the customs territory of Ukraine, as well as exchange of documents and information (including electronic) with other state bodies of Ukraine, customs, law enforcement and other bodies of foreign states. It is emphasized that the law enforcement agencies with which the customs authorities actively interact in the process of performing the tasks assigned to them by law include: the national police, the Security Service of Ukraine, the prosecutor's office, the border service and others. The main powers of law enforcement agencies enshrined in the Customs Code of Ukraine are systematized. The legal nature of the competence of law enforcement agencies in cooperation with customs authorities has been studied. It is highlighted that important areas of coordination of cooperation in the context of customs control are: coordination in the field of canine support (border and customs control); coordination in the field of information technology use and operation of common infrastructure; coordination at the level of using a "single platform" software. Within the cynological support on the functional basis and operational needs, the activities of cynological teams of the State Border Guard Service of Ukraine and customs authorities coincide and will be coordinated in terms of forming a unified system of their training, retraining and use. It is emphasized that the model of the integrated infocommunication management system of customs and border control between the subjects of national security should include telecommunication and information-telecommunication systems of other public authorities on the organization and implementation of border, customs and other control. Such a system should be based on modern means of database management and ensure the formation, processing, accumulation and preparation of information for transmission in agreed formats.

Key words: customs authorities, customs control, interaction, powers, information technologies, law enforcement agencies, fight against smuggling, customs offenses.

Актуальність дослідження. Одним із основним завдань, покладених на митні органи серед іншого є запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України, здійснення обміну документами та інформацією (у тому числі електронною) з іншими державними органами України, митними, правоохоронними та іншими органами іноземних держав.

Із динамічним розвитком суспільних відносин та реформуванням системи державних органів, виникає необхідність в удосконаленні форм взаємодії митних органів з правоохоронними органами, а також визначення повноважень, покликаних сприяти ефективній боротьбі з контрабандою та вчиненням митних правопорушень.

Аналіз літературних даних і постановка задачі дослідження. Дослідженню складних та проблемних аспектів застосування митного контролю, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил присвячена досить велика кількість наукових праць. Серед представників наукової спільноти та практиків увагу питанням застосування митного огляду як форми митного контролю у своїх наукових пошуках приділяли: Е. Ю. Баришнікова, О. В. Гречкіна, С. В. Додін, І. А. Калашнікова, С. В. Ківалов, Б. А. Кормич, В. П. Науменко, Г. О. Олішук, П. В. Пашко, Д. В. Приймаченко, В. В. Прокопенко, С. С. Терещенко, О. А. Шевчук, Т. Ю. Юркін та інші.

Водночас дослідження організаційно-правових аспектів взаємодії митних та правоохоронних органів у процесі здійснення митного контролю, об'єму компетенції, різновидності повноважень правоохоронних органів, попри публікації з цієї проблематики, все ще залишається логічно незавершеним, що зумовлює необхідність продовження досліджень у даній сфері.

Метою дослідження є висвітлення особливостей та правових засад організації взаємодії митних та правоохоронних органів в процесі здійснення митного контролю. А також, здійснення аналізу основних повноважень правоохоронних органів, закріплених в Митному кодексі України.

Виклад результатів дослідження. Питанню взаємовідносин митних органів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами підприємницької діяльності присвячено главу 77 Митного кодексу України (далі - МК України).

Хоча і в назві глави окремо не вживається словосполучення «правоохоронні органи», однак перша стаття глави 77 МК України має назву «Взаємодія митних органів з правоохоронними органами». З даної назви випливає, що митні органи в розумінні митного законодавства не відносяться до правоохоронних. В такому випадку, стаття 558 МК України кодексу мала б назву «Взаємодія митних органів з іншими правоохоронними органами». Невизначеність статусу митного органу як правоохоронного має негативний вплив на міжнародній співпраці, зокрема в частині обміну інформацією.

До правоохоронних органів, з якими взаємодіють митні органи в процесі виконання завдань, покладених на них законодавством можна віднести: органи національної поліції, Служби безпеки України, прокуратури, прикордонної служби та інших.

Об'єднуючим для всіх цих органів влади є здійснення функцій представників влади їхніми працівниками. Саме елемент владності, обов'язкової підпорядкованості суб'єкта вимогам службової особи, характеризує його як представника влади. Функції влади визначаються характером повноважень, якими наділені представники влади у зв'язку з їхньою службовою компетенцією, завданнями, що стоять перед органом, який він представляє, компетенцією органу, від імені якого виступає службова особа. Заразом, важливо підкреслити, що повноваження представника влади мають значення і силу лише в певних межах. Зміст функцій влади, а відповідно і характер дій представників влади, визначається завданнями, що стоять перед органом, який він представляє.

З аналізу положень МК України можна прийти до висновку, що правоохоронні органи при взаємодії з митними органами наділені наступними повноваженнями:

1) направляти митним органам офіційні письмові повідомлення про вчинення особою порушення митних правил, які відповідно до ст. 491 Митного кодексу України є однією із підстав для порушення справи про порушення митних правил;

2) надання митним органам відповідної офіційної інформації про наявність достатніх підстав вважати, що переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, що є однією із підстав для проведення митними органами огляду (перегляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення (ст. 338 МК України);

3) передавати до митного органу або до суду матеріали щодо закриття кримінального провадження про контрабанду за наявності в діях особи ознак порушення митних правил з метою притягнення винних до адміністративної відповідальності (ст. 496 МК України);

4) інформувати митні органи на їх письмові запити або з власної ініціативи про наявні відомості, необхідні для здійснення митного контролю (ст. 334 МК України);

5) здійснювати негласний контроль та оперативний нагляд за переміщенням товарів щодо яких є підозра в незаконному переміщенні через митний кордон України задля вилучення таких товарів, виявлення та притягнення до відповідальності осіб, причетних до вчинення контрабанди (ст. 457 МК України) [1].

При цьому, деякі із положень МК України мають імперативну дію по відношенню до правоохоронних органів, зокрема такі норми-зобов'язання щодо:

1) надання для проведення перевірки митному органу копій вилучених документів, облікових та інших реєстрів, фінансової та статистичної звітності, інших документів

з питань обчислення і сплати митних платежів, а також з інших питань, що стосуються митної справи. Такі копії повинні бути надані протягом трьох робочих днів з дня отримання письмового запиту митного органу та засвідчені печаткою і підписами посадових осіб правоохоронних та інших органів, якими здійснено вилучення оригіналів документів (ст. 353 МК України);

2) надання посадовим особам митного органу, які здійснюють адміністративне затримання допомоги, в разі вчинення опору або спроби втечі особи, яка підлягає затриманню, з місця події (ст. 507 МК України);

3) письмового інформування митних органів про виявлені ними порушення митних правил або контрабанду (ст. 558 МК України);

4) повідомляти письмово митні органи про наявність оперативної інформації щодо можливих випадків переміщення товарів, у тому числі транспортних засобів особистого користування, транспортних засобів комерційного призначення з порушенням норм законодавства України (ст. 558 МК України) [1].

МК України також містить положення, які розповсюджують свою дію одночасно на посадових осіб митних і правоохоронних органів та мають або зобов'язально-обмежувальний характер, або дискреційний.

Зокрема, в першому випадку до прикладу можна навести статтю 255 МК України, яка декларує не допущення перевищення чотирьох годинного строку митного оформлення, у зв'язку з проведенням правоохоронними органами та підрозділами внутрішньої безпеки митних органів спеціальних операцій, перевірок та інших заходів, які не є операціями, що здійснюються в рамках виконання процедур митного контролю. При цьому, законодавцем чітко не вказано суб'єкти відповідальності, санкції або вид відповідальності у разі вчинення таких порушень.

Ймовірно мова йде про суб'єктів відповідальності, якими може бути посадова особа митного органу (яка не вжила заходів попереджувального характеру, у разі вчинення іншими суб'єктами таких порушень); або співробітники правоохоронних органів та підрозділів внутрішньої безпеки митних органів (у разі, якщо проведення спеціальних операцій, перевірок та інших заходів, які не є операціями, що здійснюються в рамках виконання процедур митного контролю призведуть до перевищення чотирьох годинного строку митного оформлення товарів).

Видом відповідальності може бути дисциплінарна та матеріально-правова. Окрім цього, в МК України не уточнюється, що має на увазі законодавець під терміном «проведення спеціальних операцій, перевірок та інших заходів, які не є операціями, що здійснюються в рамках виконання процедур митного контролю» [1].

В розумінні Закону України «Про оборону України» спеціальна операція – це сукупність узгоджених і взаємопов'язаних за метою, завданнями, місцем та часом спеціальних дій підрозділів Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, спрямованих на створення умов для досягнення стратегічних (оперативних) цілей, які проводяться за єдиним задумом самостійно або у взаємодії з військовими частинами, іншими підрозділами Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів України та інших складових сил оборони для виконання завдань [2].

В законодавстві існує безліч визначень терміну «перевірка», які різняться між собою в залежності від сфери регулювання суспільних відносин. До прикладу, відповідно до Методики проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, затвердженої наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 04.08.2008 № 300 перевірка – це перевірка кількісного та якісного стану об'єкту аудиту шляхом обстеження, огляду, обмірювання, перерахунку,

зважування, лабораторного аналізу та інших способів перевірки фактичного стану активів, а також перевірка документів і записів [3]; відповідно до Стандарту Рахункової палати "Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів", затвердженого постановою Колегії Рахункової палати України від 27.12.2004 № 28-6 перевірка - це встановлення та аналіз фактів у процесі виконання Державного бюджету України та їх оцінка з точки зору законності, ефективності та доцільності [4].

За об'єктом (предметом) перевірка може стосуватись даних товарів, озброєння, документів, цілісності, анкетних даних, технічного стану, декларації на товари, складу, відповідності на державному кордоні. В залежності від призначення (мети) перевірка може бути службова, цільова, технічна. За часовими показниками - планова, позапланова, первинна, повторна, тощо.

З урахуванням вищевказаного, питання проведення правоохоронними органами та підрозділами внутрішньої безпеки митних органів спеціальних операцій, перевірок та інших заходів, які не є операціями, що здійснюються в рамках виконання процедур митного контролю, про які говориться в ст. 255 Митного кодексу України потребує законодавчого уточнення.

Як випливає із змісту Рекомендації №R (80) Комітету Міністрів державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11.03.1980 під дискреційними повноваженнями розуміти повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин [5].

Прикладом дискреційних повноважень може бути наведена ст. 325 Митного кодексу України, частиною другою якої передбачено, що митні органи з власної ініціативи або з ініціативи правоохоронних органів у встановлених кодексом випадках мають право у письмовій формі вимагати від осіб, які переміщують товари, транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України, проведення операцій з товарами, митне оформлення яких не закінчено (навантаження, вивантаження, перевантаження, усунення пошкоджень упаковки, розпакування, упакування, перепаккування, зважування та визначення інших істотних характеристик товарів, що перебувають під митним контролем, взяття проб та зразків таких товарів, зміна ідентифікаційних знаків чи маркування на цих товарах або їх упакуванні, транспортних засобах комерційного призначення, а також заміна транспортного засобу комерційного призначення).

У такому разі витрати на проведення зазначених операцій відшкодовуються органом, з ініціативи якого вони проводилися. Якщо в результаті проведення таких операцій виявлено порушення законодавства України, витрати на проведення зазначених операцій відшкодовуються власником товарів, транспортних засобів комерційного призначення або уповноваженими ними особами [1].

На особливу увагу також заслуговує співпраця оперативних підрозділів охорони державного кордону, органів Служби безпеки та митних органів у частині протидії контрабанди зброї та наркотичних речовин. Сучасна контрабанда діяльність характеризується збільшенням масштабів і стрімким зростанням обсягів, високим ступенем організованості, технічного забезпечення, регіональними й міжнародними зв'язками. У зв'язку з чим, питання боротьби з контрабандою наркотиків, зброї та вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, культурних цінностей залишаються пріоритетними для нашої держави. Особливу увагу привертають питання, що торкаються початкового етапу судового розслідування та результатів організації процесуальної взаємодії спеціальних підроз-

ділів територіальних митних органів, Державної прикордонної служби України з органами Служби безпеки України та прокуратури України.

В цілому, вагомими сферами координації взаємодії у контексті здійснення митного контролю є: взаємодія у сфері кінологічного забезпечення (прикордонного та митного контролю); взаємодія у сфері використання інформаційних технологій та експлуатації спільної інфраструктури; координація на рівні використання «єдиної платформи» програмного забезпечення. Так, наприклад, у межах кінологічного забезпечення за функціональною ознакою та за оперативними потребами діяльність кінологічних команд Державної прикордонної служби України та митних органів співпадає та підлягатиме координації у частині формування уніфікованої системи їх підготовки, перепідготовки та використання. При цьому, використання матеріально-технічної та організаційно-управлінської бази Держмитслужби України може бути використано для формування єдиної кінологічної служби України.

Щодо координації на рівні використання «єдиної платформи» програмного забезпечення наголосимо, що модель інтегрованої інфокомунікаційної системи управління здійснення митного та прикордонного контролю між суб'єктами забезпечення національної безпеки має включати в себе телекомунікаційні та інформаційно-телекомунікаційні системи інших органів державної влади з питань організації та здійснення прикордонного, митного та іншого виду контролю (правоохоронні, контролюючі органи, органи виконавчої влади тощо). Така система повинна базуватися на сучасних засобах управління базами даних та забезпечувати формування, обробку, накопичення та підготовку інформації для передачі за узгодженими форматами. У подальших дослідженнях буде наголошено на інших окремих аспектах особливостей організації взаємодії митних та правоохоронних органів в процесі здійснення митного контролю.

Окремим напрямком взаємодії є направлення правоохоронними органами письмових доручень на проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення за установленою формою в межах кримінального провадження.

Висновки дослідження. Чітке встановлення повноважень та меж відповідальності на законодавчому рівні між різними державними органами є надзвичайно важливим, оскільки може мати наслідком звернення суб'єкта господарювання в суд та заявлення вимоги про відшкодування завданих збитків, втраченої вигоди, тощо. А такі дії, та наявність судових рішень в свою чергу негативно відобразяться на проходженні служби посадовою особою відповідного державного органу та загалом – на іміджі державного органу.

З аналізу положень Митного кодексу України, приходимо до висновку, що за змістовним характером повноважень митних органів та взаємодіючих з ними органів правоохоронної системи, повноваження можна поділити на дві групи.

По-перше, ще група повноважень *інформаційно-організаційного* характеру (направлення митним органам офіційних письмових повідомлень, надання митним органам відповідної офіційної інформації, передавання матеріалів тощо).

По-друге, це група *тактично-організаційних* повноважень пов'язаних з здійсненням окремих процесуальних або процедурних заходів (проведення окремих заходів митного контролю, проведення операцій з товарами, митне оформлення яких не закінчено, участь у проведенні перевірок тощо). До другої з зазначених груп повноважень, серед іншого, відноситься повноваження митниці на виконання доручення правоохоронного органу, як підстави для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 16.07. 2020).
2. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 16.07. 2020)
3. Методика проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання : Наказ Голов КРУ від 04. 08. 2008 року № 300. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1037-08/ed20090301/find?text=%CF%E5%F0%E5%E2%B3%F0%EA%E0#Text> (дата звернення: 16.07. 2020)
4. Про затвердження Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів «Рахункова палата» : Постанова, Стандарт від 27.12.2004 № 28-6 *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0115-05/ed20050208/find?text=%CF%E5%F0%E5%E2%B3%F0%EA%E0#Text> (дата звернення: 16.07. 2020)
5. Морозов Є. Дискреційні повноваження влади як підстава для «законної відмови». *Юридичний практикум*. 10 лютого 2017 року. URL: <https://yvu.com.ua/dyskretsijni-povnovazhennya-vlady-yak-pidstava-dlya-zakonnoyi-vidmovy/>