

РОЗДІЛ 10

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.163(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-8/117>

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ МИТНИХ ОРГАНІВ ЯК ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

PROBLEMS IN DETERMINING THE STATUS OF CUSTOMS AUTHORITIES AS LAW ENFORCEMENT AGENCIES AT THE PRESENT STAGE

**Трагнюк Р.Р., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри судоустрою та прокурорської діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого**

У статті досліджуються проблеми визначення статусу митних органів як правоохоронних органів згідно з чинним законодавством України. Обґрунтовується, що на сучасному етапі в Україні існує необхідність законодавчого визначення та конкретизації поняття і системи правоохоронних органів. Одним зі складників цього процесу є уточнення правового статусу окремих органів державної влади, що має дискусійний характер з точки зору їх належності до правоохоронних органів. Такими є митні органи, які виконують низку важливих функцій, у зв'язку з реалізацією яких проблема визначення їх статусу як правоохоронних органів набуває особливого значення.

Метою наукової статті є доктринальне вирішення питання про належність митних органів до системи правоохоронних органів України.

Протягом 2019-2020 років в Україні відбувається адміністративна реформа, спрямована на розмежування податкових і митних органів, які до цього моменту розглядалися як єдине ціле – «органи доходів і зборів». При цьому поняття «органи доходів і зборів» було виключене із законодавства України з питань митної справи. Водночас до відповідного законодавства України було запроваджено поняття «митні органи». Аналіз чинного законодавства свідчить, що поняття «митні органи» не є тотожним поняттю «органи доходів і зборів», не є його складником. Тому митні органи (Держмитслужба, митниці та митні пости) не можуть вважатися органами доходів і зборів.

Дослідження законодавства України засвідчує, що воно продовжує розглядати як правоохоронні органи саме органи доходів і зборів. Тому митні органи (Держмитслужба, митниці та митні пости) де-юре не лише не визначаються правоохоронними органами, а й відмежовуються від них. Аналіз покладених на митні органи завдань, функцій і повноважень не дозволяє розглядати їх як правоохоронні органи де-факто. Таким чином, митні органи не є правоохоронними органами.

Ключові слова: митні органи, правоохоронні органи, органи доходів і зборів, адміністративна реформа.

The article examines the problems of determining the status of customs authorities as law enforcement agencies in accordance with the current legislation of Ukraine. It is justified that at the present stage in Ukraine there is a need for a legislative definition and specificity of the concept and system of law enforcement agencies. One of the components of this process is the clarification of the legal status of individual state authorities. This issue is debatable in terms of their belonging to law enforcement agencies. One such authority is the Customs authorities, which perform a number of important functions, in connection with which the problem of determining their status as law enforcement agencies becomes of particular importance.

The purpose of this scientific article is the doctrinal solution of the issue of the membership of customs authorities in the system of law enforcement agencies of Ukraine.

Within 2019-2020 Ukraine is undergoing administrative reform aimed at distinguishing between tax and customs authorities, which until that moment were considered as a whole – “revenue and collection authorities”. At the same time, the concept of “revenue and fees authorities” was excluded from the legislation of Ukraine on customs matters. At the same time, the concept of “customs authorities” was introduced into the relevant legislation of Ukraine. An analysis of existing legislation shows that the concept of “customs authorities” is not identical or synonymous with the concept of “revenue and fee authorities”, nor is it an integral part of it. Therefore, customs authorities (State Customs Service, customs and customs posts) cannot be considered revenue and fee authorities.

A study of Ukrainian legislation shows that it continues to be considered as law enforcement agencies by revenue and fees authorities. Therefore, the customs authorities (State Customs Service, customs and customs posts) are de jure not only not defined by law enforcement agencies, but also dissociated from them. An analysis of the tasks, functions and powers assigned to customs authorities does not allow them to be considered as de facto law enforcement agencies. Thus, customs authorities are not law enforcement agencies.

Key words: customs authorities, law enforcement agencies, revenue and fees authorities, administrative reform.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в Україні існує необхідність законодавчого визначення та конкретизації поняття і системи правоохоронних органів. Одним зі складників цього процесу є уточнення правового статусу окремих органів державної влади, що має дискусійний характер з точки зору їх належності до правоохоронних органів. Одними з таких органів є митні органи, які виконують низку важливих функцій, у зв'язку із реалізацією яких проблема визначення їх статусу як правоохоронних органів набуває особливого значення.

Проблематикою визначення статусу митних органів займалися дослідники А.Б. Калюта, В.Т. Комзюк, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко та інші. Однак на сучасному етапі реформи митних органів питання їх статусу як правоохоронних органів досліджені не досить, що спонукає до проведення цього дослідження.

Метою наукової статті є доктринальне вирішення питання про належність митних органів до системи правоохоронних органів України.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус митних органів в Україні визначається Конституцією України, Митним кодексом України від 13 березня 2012 року № 4495-VI (далі – МК України), іншими законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також нормативно-правовими актами, виданими на основі та на виконання цього Кодексу та інших законодавчих актів, насамперед Положенням про Державну митну службу України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 227 (далі – Положення) [1].

За останнє десятиліття статус митних органів у системі адміністративних органів неодноразово змінювався.

Так, згідно із Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» № 405-VII від 04.07.2013 поняття «митний орган» в МК України було замінене на поняття «орган доходів і зборів». При цьому поняття «органи доходів і зборів» було визначене як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, митниці та митні пости (п. 34-1 ч. 1 ст. 4 МК України).

Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку із проведенням адміністративної реформи» № 404-VII від 04.07.2013 відповідні зміни було внесено до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби. У результаті відбулося об'єднання функцій і повноважень державної митної служби та державної податкової служби в уніфікований державно-правовий інститут «органів доходів і зборів», який не був тотожний поняттю «митні органи», що використовувалося у законодавстві раніше, оскільки виконував більш широкі завдання й функції, зокрема у сфері формування й реалізації державної податкової політики.

Певний період, а саме з 11.08.2013 (момент набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» № 405-VII від 04.07.2013) до 13.02.2020 (момент набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів у зв'язку із проведенням адміністративної реформи» від 14.01.2020 № 440-IX), центральний орган виконавчої влади, який забезпечував формування та реалізував державну митну політику, митниці та митні пости позначався поняттям «органи доходів і зборів». Крім МК України, це поняття було закріплене й використовувалося в інших законодавчих актах (загалом понад 115 нормативно-правових актів рівня Законів України). У цей період поняття «митні органи» в законодавстві України з питань митної справи не використовувалося.

Протягом 2019-2020 років в Україні відбувалася чергова реформа органів доходів і зборів та митних органів. Так, 6 березня 2019 року Кабінет Міністрів України постановою № 227 затвердив нове Положення про Державну митну службу України, яким Державна митна служба України (Держмитслужба) визначена як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи [1].

Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів у зв'язку із проведенням адміністративної реформи» від 14.01.2020 № 440-IX (далі – Закон № 440-IX) до законодавства України були внесені системні зміни, спрямовані на забезпечення належного здійснення державної митної та державної податкової політики в частині реалізації концепції однієї юридичної особи для зазначених центральних органів виконавчої влади та визначенням законодавчих умов їх належного функціонування.

Відповідно до Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» цей проект було розроблено з метою приведення у відповідність понятійного апарату в законодавстві України для системи центральних органів виконавчої влади, які реалізують державну митну та державну податкову політику, спрямовані на розмежування функцій Державної митної служби України та Державної податкової служби України [2]. Таким чином, реформа органів доходів і зборів, що відбулася у 2019-2020 роках, була спрямована на розмежування

податкових і митних органів, які до цього моменту розглядалися як єдине ціле – «органи доходів і зборів». При цьому поняття «органи доходів і зборів» було виключене із законодавства України з питань митної справи. Водночас до відповідного законодавства України було запроваджено поняття «митні органи».

Так, відповідно до Закону № 440-IX у МК України поняття «орган доходів і зборів» у всіх відмінках і числах було замінене словами «митний орган» у відповідному відмінку та числі. Крім того, цим Законом поняття «орган доходів і зборів» було замінене на поняття «митний орган» та/або «податковий орган» ще у 116 законодавчих актах, зокрема у п. 3-1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнооб'язкове державне соціальне страхування»; ст.ст. 41, 43-1, 232, ч. 2 ст. 259 Кодексу законів про працю України; ст.ст. 163-3, 166-6, 188-23, 234-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення; ч. 2 ст. 91 Кодексу торговельного мореплавання України; ч. 7 ст. 137 Земельного кодексу України; ст.ст. 90, 128, 210, 250, 386 Господарського кодексу України; ст.ст. 111 і 1198 Цивільного кодексу України; ст.ст. 1, 4, 29, 70 Повітряного кодексу України; ч. 3 ст. 144 Господарського процесуального кодексу України; ч. 3 ст. 157 Цивільного процесуального кодексу України; ст. 283 Кодексу адміністративного судочинства України; ст.ст. 25, 35 Закону України «Про Національну поліцію»; ст.ст. 6, 52, 54 Закону України «Про виконавче провадження».

Отже, з 13.02.2020 поняття «органи доходів і зборів» у законодавстві України з питань митної справи не використовується. Легальним поняттям, яке позначає спеціально уповноважених державних суб'єктів, на яких покладається здійснення митної справи, є «митні органи». Їх визначення наведено у п. 34-1 ст. 4 МК України: «Центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну митну політику, митниці та митні пости». Відповідно до п. 1 Положення про Державну митну службу України від 06.03.2019 центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи, є Держмитслужба. Отже, Держмитслужба, митниці та митні пости є митними органами.

При відповіді на питання, чи можуть митні органи на сучасному етапі вважатися органами доходів і зборів, варто виходити із такого. По-перше, у чинному законодавстві немає вказівок на те, що митні органи є органами доходів і зборів, а тому легальна підстава для визначення митних органів органами доходів і зборів відсутня. По-друге, законодавець ніколи не визначав ці поняття одне через інше, що не дає можливості встановити їх співвідношення як частини та цілого.

Так, заміна у законодавстві понять «органи доходів і зборів» на «митні органи» не дає підстав для висновку, що під поняттям «митні органи» в сучасних умовах розуміються ті самі органи, які раніше визначалися законодавцем як «органи доходів і зборів». Порівняльно-правовий аналіз свідчить, що поняття «органи доходів і зборів» є не лише більш широким за обсягом, ніж поняття «митні органи», а й якісно іншим за змістом, оскільки включає таку ознаку як забезпечення формування та реалізації державної податкової політики. Оскільки митні органи не виконують цих завдань, то не можуть вважатися органами доходів і зборів. Отже, поняття «митні органи» не є тотожним чи синонімічним поняттю «органи доходів і зборів», а також не є його складником. З цього випливає, що митні органи (Держмитслужба, митниці та митні пости) не можуть вважатися органами доходів і зборів.

Питання про можливість визначення митних органів як органів доходів і зборів має безпосереднє значення в контексті з'ясування правового статусу цих органів як

правоохоронних. Це зумовлено тим, що однією із ключових характеристик суб'єктів правоохоронної діяльності є те, що вона здійснюється спеціально уповноваженими органами, визначеними законом [3, с. 12]. На рівні Законів України єдиним джерелом визначення переліку правоохоронних органів нині вважається ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», згідно з якою правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Для визначення можливості віднесення митних органів до правоохоронних необхідно проаналізувати призначення цих органів. Так, відповідно до ст. 544 МК України призначенням митних органів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України. Здійснюючи митну справу, митні органи виконують такі основні завдання: 1) забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань митної справи; 2) забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи, укладеними відповідно до закону; 3) створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України, здійснення разом з митними органами інших держав заходів щодо удосконалення процедури пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України, їх митного контролю та митного оформлення; 4) здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України, у тому числі на підставі електронних документів (електронне декларування), за допомогою технічних засобів контролю тощо; 5) аналіз та уповільнення ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю; 6) забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення у межах повноважень, визначених цим Кодексом, Податковим кодексом України та іншими актами законодавства України, організація застосування гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодія з банківськими установами та незалежними фінансовими посередниками, які надають такі гарантії; 7) застосування передбачених законом заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, здійснення контролю за дотриманням усіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони та/або обмеження щодо переміщення через митний кордон України, а також товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки; 8) здійснення державного експортного контролю в межах повноважень, покладених на митні органи відповідно до цього Кодексу та інших законів України; 9) здійснення контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України; 10) сприяння захисту прав інтелектуальної власності, вжиття заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України товарів з порушеннями охоронюваних законом прав інтелектуальної власності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів; 11) запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України; 12) здійснення в межах повноважень, визначених цим Кодексом, контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем, здійснюють інші операції з такими товарами, надання дозволів на здійснення зазначених видів діяльності; надання авторизації АЕО; 13) ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності; 14) ведення митної статистики та обмін даними митної статистики з митними органами інших країн; 15) проведення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України та видача у випадках, встановлених чинними міжнародними договорами, сертифікатів походження; 16) здійснення обміну документами та інформацією (у тому числі електронною) з іншими державними органами України, митними, правоохоронними та іншими органами іноземних держав; 17) впровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій у митній справі, автоматизація митних процедур; 18) здійснення міжнародного співробітництва у сфері митної справи, залучення зовнішніх ресурсів для забезпечення діяльності митних органів; 19) кінологічне забезпечення діяльності митних органів; 20) управління об'єктами інфраструктури митних органів, розбудова митного кордону; 21) здійснення інших визначених законом повноважень, покладених на митні органи.

Згідно зі ст. 546 МК України митниця є митним органом, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на митні органи. Вона є територіальним органом центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну митну політику і діє відповідно до Конституції України, цього Кодексу, інших нормативно-правових актів та на підставі положення, яке затверджується наказом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику.

Відповідно до ч. 1 ст. 547 МК України, митний пост є митним органом, який входить до складу митниці як структурний підрозділ і в зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на митні органи. Таким чином, закріплений у МК України статус митних органів загалом та митниці і митного поста зокрема жодним чином не передбачає визначення їх як правоохоронних органів чи наявності у них правоохоронних функцій.

У науковій юридичній літературі немає єдності щодо розуміння статусу митних органів як правоохоронних. Так, Д.В. Приймаченко вказує на вирішення митними органами правоохоронних завдань, що досягається шляхом здійснення запобіжних заходів, спрямованих на профілактику митних правопорушень [4, с. 91]. Зокрема, до таких завдань і функцій дослідник відносить дотримання митного законодавства і контроль за його виконанням; сприяння захисту інтелектуальної власності, контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України, боротьбу з митними правопорушеннями [5, с. 17–18]. Фахівці зазначають, що юрисдикційна діяльність не є головною і такою, що визначає зміст правозастосовчої роботи органів та підрозділів системи ДМС України [6, с. 87]. Також висловлюється думка, що статус правоохоронного органу повинні мати лише окремі підрозділи митних органів та навчальних закладів, діяльність яких пов'язана з виконанням правоохоронних функцій і підготовкою кадрів за цим напрямом діяльності [7, с. 155].

Нині серед усіх завдань, покладених на митні органи, лише одне (запобігання та протидія контрабанді, боротьба

з порушеннями митних правил на всій митній території України (п. 10 ч. 2 ст. 544 МК України) може розглядатися як таке, що має спрямованість на запобігання та протидію кримінальному правопорушенню, а отже має правоохоронний характер. Однак воно не є головним завданням у комплексі всіх завдань, покладених на митні органи, та не визначає їх призначення.

Відповідно до Розділу XVII МК України митні органи не мають виключних повноважень щодо реалізації заходів щодо запобігання та протидії контрабанді. Такі заходи як контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів здійснюються митними органами разом з іншими державними органами, які мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність (ч. 1 ст. 456 МК України); щодо іншого заходу, а саме переміщення товарів під негласним контролем, ст. 457 МК України передбачає його проведення «під негласним контролем та оперативним наглядом правоохоронних органів», тобто вказівка на участь у його здійсненні митних органів відсутня. Таким чином, за функціональним критерієм митні органи не можна вважати правоохоронними органами.

Фактично аналогічної точки зору дотримується законодавець, не передбачаючи статусу митних органів як правоохоронних у жодному із численних законодавчих актів, в яких згадується те чи інше поняття. При цьому варто звернути увагу, що митні органи прямо не вказуються в переліку правоохоронних органів, закріпленому ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» (далі – Закон). Зазначення у цьому переліку «органів доходів і зборів» не озна-

чає поширення його дії на митні органи, оскільки вони на сучасному етапі не можуть вважатися органами доходів і зборів. Хоча вказаний перелік є відкритим, критерії віднесення того чи іншого органу до правоохоронного чітко не визначені, про що йшлося вище. Отже, застосування розширювального тлумачення вказаних положень для інших цілей, ніж ті, з якими прийнято розглядати цей Закон, видається недопустимим.

У визначеному на підзаконному рівні переліку правоохоронних органів (Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженому Постановою КМУ № 550 від 20 квітня 2006 року) до правоохоронних органів віднесено органи прокуратури, служби безпеки, Національної поліції, підрозділи податкової міліції ДФС, Національне антикорупційне бюро, інші утворені відповідно до законодавства органи, які здійснюють правоохоронні функції. Отже, митні органи до переліку правоохоронних органів не віднесено. Максимально чітко позиція законодавця щодо розмежування правоохоронних і митних органів втілена в ч. 11 ст. 91 Закону України «Про державну службу», де поняття «правоохоронні», «митні» та «податкові» органи вжиті нарізно.

Висновки. Дослідження законодавства України засвідчує, що митні органи (Держмитслужба, митниці та митні пости) де-юре не лише не визначаються правоохоронними органами, а й відмежовуються від них. Аналіз покладених на митні органи завдань, функцій і повноважень не дозволяє розглядати їх як правоохоронні органи де-факто. Таким чином, митні органи не є правоохоронними органами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Положення про Державну митну службу України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» № 2318-1 від 14.11.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67402.
3. Лапкін А.В. Організація судових і правоохоронних органів України : навч. посіб. у схемах. Вид. 7-ме, змін. і допов. Харків : Право, 2018. 170 с.
4. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. докт. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007. 477 с.
5. Приймаченко Д.В. Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки та поняття. *Митна справа*. 2004. № 6. С. 14–18.
6. Калюта А.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 203 с.
7. Антонов К.В., Варава В.В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2010. № 1. С. 152–157.