



Олександр Лисенко,
головний інспектор
з питань протидії корупції
Чернігівської митниці

УДК 351.713:340.11:342.951

Правоохоронна діяльність митних органів

Поняття правоохоронної діяльності, правоохоронних та судових органів досить широко використовуються у правовій літературі. Безумовним є те, що митні органи, виконуючи передбачені функції, які в рівній мірі забезпечують виконання покладених на них законодавством завдань, здійснюють і правоохоронну діяльність.

Незважаючи на це, в наукових колах існує значна кількість поглядів, які неоднозначно, та, інколи, діаметрально протилежно розглядають питання віднесення митних органів до правоохоронних, при цьому по-різному трактуючи саме їх правоохоронну діяльність, залишаються не дослідженими, зокрема, поняття, ознаки, зміст, структура, напрями, методологія, правове регулювання тощо такої діяльності.

Таким чином, проблематика визначення на законодавчому рівні правоохоронного статусу митних органів, безпосереднє включення їх до системи

органів виконавчої влади, покладання на них низки завдань, які апріорі спрямовані на забезпечення безпеки, правопорядку, законності у сфері державної митної справи, існуючі процеси глобалізації, інтеграції України у світові ринки безумовно рано чи пізно зумовлять потребу в наявності дієвого механізму правоохоронної діяльності, який буде реалізовуватися посадовими особами митних органів як самостійно, так і у взаємодії з іншими правоохоронними та державними органами, в тому числі, іноземними.

Вказане визначає особливе значення та актуальність дослідження загальнотеоретичних засад правоохоронної діяльності митних органів.

Слід зазначити, що розгляд питання системи правоохоронних органів, правоохоронної діяльності слугувало предметом науково-теоретичних досліджень багатьох науковців та бере свій початок з часів становлення так званого «поліцейського» права та

набуло свого розвитку в радянській теорії держави та права [1; 2].

У подальшому, значний внесок у дослідження правоохоронної проблематики внесено російськими науковцями, зокрема, В. П. Бож'євим, К. В. Гущенком, А. П. Гуськовою, М. А. Ковальовим, М. П. Печніковим, А. Д. Пронякіним, Д. А. Пронякіним, О. П. Рижаковим, Л. К. Савюком, В. М. Фокіним, М. В. Шаропуто, А. А. Шамардіним, А. А. Чувільовим та іншими.

Серед вітчизняних науковців це питання відносилось до кола наукових інтересів В. Т. Білоуса, В. М. Дубінчак, А. М. Завального, А. Т. Комзюка, А. М. Куліша, А. М. Кучука, Д. В. Лісного, П. В. Онопенка, О. А. Троянського, В. Г. Фатхутдінова, Т. О. Шкулі та інших.

Окремі аспекти правоохоронної діяльності митних органів розглядалися як в роботах вищезазначених українських учених, так і в працях Є. В. Додіна [3], І. П. Жилки [4], С. В. Ківалова, Б. А. Кормича, Д. В. Приймаченка [5], В. В. Прокопенка, В. М. Ягодинського [6] та інших.

Однак предметом дослідження згаданих науковців виступали окремі інститути правоохоронної діяльності митних органів (зокрема, правоохоронна функція митних органів, правоохоронний статус митних органів, їх місце у сфері боротьби зі злочинністю, питання здійснення контрольованих поставок тощо), які базувались на нормативно-правових актах, що втратили свою чинність на цей час.

Зазначене свідчить про необхідність актуалізації порушеної проблематики, що зумовлено відсутністю комплексних робіт з дослідження правоохоронної діяльності митних органів, зокрема її адміністративно-правового забезпечення.

Метою роботи є науково-теоретичне розкриття поняття, змісту та структури такої правової форми діяльності митних органів, як правоохоронна. З'ясування цього питання слугуватиме в подальшому основою

для обґрунтування віднесення митних органів до системи правоохоронних, визначення особливостей та специфіки їхньої правоохоронної діяльності.

Сучасний етап розвитку Держмитслужби України ініціює перед науковцями та практиками важливе завдання з відокремлення функцій, здійснюваних митними органами. Зокрема, до функцій, які потребують свого впорядкування, відносять фіскальну, функції з надання державних послуг, контролю та функцію управління державним майном. Поряд із зазначеними функціями одне з найважливіших місць посідає захисна функція митної політики, реалізація якої здійснюється, зокрема, через митне співробітництво, прикордонний та внутрішній контроль, експортний контроль, розслідування та правоохоронну діяльність, захист прав інтелектуальної власності тощо.

Згадане зумовлено не лише втіленням в життя Концепції реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» [7], набранням чинності з 01.06.2012 Митним кодексом України від 13.03.2012 № 4495-VI (далі – Митний кодекс України) [8] та Законом України від 13.03.2012 № 4496-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Митного кодексу України» [9], прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 № 4651а-17, а й нагальною потребою дослідження правоохоронної діяльності митних органів в умовах сьогодення.

Проте перед тим, як перейти до розгляду правоохоронної діяльності митних органів, вважаю за доцільне здійснити коротку ретроспективу до поняття та змісту правоохоронної діяльності взагалі.

У теорії держави та права правоохоронна діяльність розглядається як складова частина правозастосування, суть якої полягає в такому:

– по-перше, така діяльність здійснюється уповноваженими на це суб'єктами

(як спеціально створеними для її забезпечення, так і органами державної влади, до компетенції яких віднесено здійснення правоохоронної функції), укомплектованими фахівцями певного напрямку підготовки, забезпечених необхідною матеріально-технічною базою;

- по-друге, згадана діяльність безпосередньо втілюється за допомогою юридичних заходів впливу (мір державного примусу із застосуванням стягнень, можливістю використання методів попередження протиправних дій та їх профілактики);

- по-третє, зазначені міри юридичного впливу застосовуються в чіткій відповідності до вимог законодавства;

- по-четверте, правоохоронна діяльність реалізовується в установленому законом порядку з дотриманням передбачених процедур;

- по-п'яте, у разі встановлення факту порушення – вказана діяльність полягає в розгляді справ про правопорушення та застосуванні правових санкцій чи відмови від їх застосування.

Таким чином, правоохоронна діяльність має за мету здійснення контролю за відповідністю діяльності суб'єктів права юридичним приписам, її правомірністю, а у випадку виявлення правопорушення – застосування до правопорушника відповідних засобів, спрямованих на поновлення порушеного правопорядку (державного примусу) та забезпечення контролю за виконанням призначеного виду стягнення [10, с. 31].

Саме поняття правоохоронної діяльності є багатограним, авторським, але зважаючи на вищевикладене може бути визначене у широкому розумінні як різновид державної діяльності, здійснюваної із застосуванням спеціальних заходів примусу уповноваженими на це суб'єктами з метою охорони прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави у відповідній сфері (секторі) практичної діяльності.

Системний аналіз законодавства дає змогу дійти висновку про відсутність нормативного визначення поняття правоохоронної діяльності, але свідчить про його використання в юридичній термінології.

Статтею 1 Закону України від 19.06.2003 № 964-IV «Про основи національної безпеки України» (із змінами) передбачено, що національна безпека – це захищеність 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, зокрема, у таких сферах, як правоохоронна діяльність, митна політика [11].

Як приклад використання поняття правоохоронна діяльність в міжнародному праві можна навести Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Мальта про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.2009 № 64 [12].

Перед тим, як зосередитись на розгляді особливостей правоохоронної діяльності митних органів, слід зазначити:

Положенням про Держмитслужбу України, затвердженим Указом Президента України від 12.05.2011 № 582/2011 (далі – Положення) передбачено, що Держмитслужба України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері державної митної справи [13]. Зазначена норма відсилає нас до статей 5–7 Митного кодексу України, які дають визначення таким поняттям, як державна політика у сфері митної справи, митні інтереси та митна безпека, державна митна справа відповідно [8].

Згідно з нормами Митного кодексу України, Положення, державна політика у сфері державної митної справи

реалізовується через сукупність заходів, а саме:

- економіко-регуляторних (установлення порядку й умов переміщення товарів через митний кордон України, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності тощо);

- фіскальних (справляння митних платежів, вжиття встановлених законом заходів до погашення нарахованих митними органами грошових зобов'язань платників податків та інше);

- контрольних (митний контроль та митне оформлення товарів, контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати у повному обсязі платниками податків до бюджету митних та інших платежів, контроль за справлянням яких законом покладено на митні органи, класифікацією за товарною номенклатурою Митного тарифу України товарів, поданих до митного оформлення, правильністю визначення митної вартості товарів відповідно до закону та загальноприйнятої міжнародної практики, правильністю визначення країни походження товарів, що переміщуються через митний кордон України, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, встановлення та забезпечення застосування та контролю за процедурами використання гарантування доставки товарів, які перебувають під митним контролем, до митних органів призначення, організація контролю за доставкою зазначених товарів до митних органів призначення та інше);

- правоохоронних (запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, здійснення дізнання у кримінальних справах про контрабанду, а також провадження у справах про порушення митних правил, вжиття відповідно до законодавства разом з іншими органами

виконавчої влади заходів по недопущенню незаконного переміщення через митний кордон України культурних цінностей, захисту інтересів споживачів товарів, недопущенню переміщення через митний кордон України товарів, які не відповідають встановленим законодавством вимогам якості та безпеки, захисту прав інтелектуальної власності у процесі зовнішньоекономічної діяльності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів, здійснення у межах своїх повноважень заходів щодо запобігання та протидії корупції та іншим службовим зловживанням у митній службі тощо);

- організаційних (організація і забезпечення діяльності митних органів, організація видачі документів, необхідних для провадження діяльності митних ліцензійних складів, магазинів безмитної торгівлі, складів тимчасового зберігання, погодження питань щодо відкриття вантажних митних комплексів, автопортів, автотерміналів, взаємодія з об'єднаннями експедиторів, незалежними фінансовими посередниками, страховими організаціями та фінансово-кредитними установами тощо);

- інформаційно-статистичних (ведення митної статистики, обмін митною інформацією та інше);

- міжнародно-комунікаційних (зокрема, укладання в установленому порядку міжвідомчі договори з митними органами інших держав, проведення у межах своїх повноважень переговорів та консультаційної роботи з підготовки міжнародних договорів з питань митної справи за дорученням Кабінету Міністрів України, підготовка пропозицій щодо укладення таких договорів, а також припинення та/або зупинення їхньої дії).

Вищезазначене, законодавче визначення поняття «національна безпека» дає змогу дійти висновку про виділення правоохоронної діяльності митних органів у специфічний різно-

вид такої діяльності, яка має свої характерні ознаки, а саме.

1. Зазначена діяльність є активною поведінкою суб'єкта владних повноважень, яка реалізовується в межах та процедурах, установлених чинним законодавством при виконанні покладених на нього завдань та функцій.

2. Правоохоронна діяльність митних органів не є їх виключною функцією, становить собою лише одне з основних завдань, поставлених перед ними, реалізація яких здійснюється безпосередньо через інші напрями діяльності вказаних органів державної влади.

Зважаючи на це, у правоохоронній діяльності митних органів можна виокремити «позитивну» складову, зміст якої полягає у виконанні митними органами своїх функцій інших від правоохоронної (найперше, – контрольної, фіскальної) та безумовному дотриманні при цьому суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, громадянами нормативно-правових актів з питань державної митної справи.

Інакше, у випадках вчинення правопорушення між правозастосовним органом (посадовою особою) та суб'єктом правопорушення виникають правовідносини «негативної» (реальної) складової правоохоронної діяльності митних органів, суть якої полягає у вжитті (застосуванні) заходів впливу, передбачених нормами адміністративного права з метою забезпечення правомірної, належної тощо поведінки правопорушника.

3. З вищезазначеним безпосередньо пов'язана динаміка правоохоронної діяльності митних органів, тобто, момент виявлення та припинення таких правовідносин. Думаю необхідно вважати за початок «потенційних» правоохоронних відносин у сфері державної митної справи здійснення посадовими особами митних органів контрольних функцій на етапі митних процедур та митних формальностей.

4. Своїм змістом правоохоронна діяльність митних органів становить собою охоронний інструмент держави у сфері державної митної справи, який проявляється у забезпеченні митними органами захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб шляхом впливу на свідомість та поведінку вказаних об'єктів управління за допомогою встановлених дозволів, приписів, заборон або реалізації юридичної відповідальності.

5. Структурно правоохоронна діяльність митних органів включає декілька напрямів, основними з яких є:

- діяльність із виявлення, припинення та попередження порушень митних правил;

- діяльність із протидії адміністративним корупційним правопорушенням (віднесення з 01.06.2012 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. Актуальними на цей час залишаються питання відсутності у структурі митних органів таких підрозділів та, навіть у випадку їх створення, не віднесення відповідно до ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення [14] посадових осіб митних органів до переліку осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення);

- діяльність із виявлення, припинення та попередження контрабанди (статті 201, 305 Кримінального кодексу України);

- інформування правоохоронних та інших державних органів у випадках виявлення правопорушень та злочинів, не віднесених до юрисдикції митних органів;

- недопущення переміщення через митний кордон України окремих груп товарів (контрафактних, культурних цінностей тощо).

Тобто, правоохоронна діяльність митних органів має як внутрішнє, зовнішнє, так і комплексне спрямування.

6. Як зазначав Є. В. Додін [3, с. 82], правоохоронна діяльність митних органів зумовлена багатоманітністю нормативно-правових актів (національне законодавство, міжнародно-правове), які є підставами для її здійснення та забезпечують практичну реалізацію вказаного напрямку діяльності.

7. Правоохоронна діяльність має різноманітні форми свого вираження. Як приклад, можна навести форми митного контролю, передбачені ст. 336 Митного кодексу України (перевірка документів та відомостей, які надаються митним органам під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, митний огляд (огляд та переогляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляд та переогляд ручної поклажі та багажу, особистий огляд громадян), облік товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, усне опитування громадян та посадових осіб підприємств, огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, вільних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою відповідно до цього Кодексу та інших законів України покладено на митні органи, перевірка обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем, проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів,

направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митному органу), які в кожному конкретному випадку можуть слугувати для виникнення «реальних» правоохоронних відносин.

8. Особливість правоохоронної діяльності зумовлюється внутрішньою структурою митних органів.

Так, діяльність спеціалізованих митних органів (Департамент боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції), посадових осіб відповідних структурних підрозділів митних органів (служби боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил), головних інспекторів з питань протидії корупції безпосередньо спрямована на виконання правоохоронної функції. Проте для посадових осіб деяких інших структурних підрозділів митних органів (підрозділи митного оформлення, відділ (сектор) митного аудиту та інше) характерною є контрольна функція, але у випадках встановлення приводів та підстав для правоохоронних відносин пріоритет переходить до правоохоронної спрямованості.

Таким чином, на думку автора, правоохоронну діяльність митних органів можна визначити як здійснювану в межах чинного законодавства із застосуванням сукупності правових заходів та форм активну діяльність митних органів України, яка має за мету забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, суспільства та держави від протиправних посягань.

Зазначене та низка інших ознак правоохоронної діяльності митних органів дають змогу віднести вказану діяльність до спеціального та специфічного різновиду правозастосування, яке потребує свого подальшого наукового дослідження та нагального

впровадження в практичну діяльність митних органів, зокрема через:

- з'ясування та розкриття змісту поняття, структури, завдань, функцій та форм правоохоронної діяльності митних органів;
- удосконалення правового регулювання правоохоронної діяльності митних органів;
- розроблення методології виявлення та припинення порушень митного законодавства;

– покращення взаємодії митних органів з іншими суб'єктами у протидії порушенням митного законодавства;

- забезпечення законності при здійсненні правоохоронної діяльності;
- вивчення міжнародного досвіду адміністративно-правового забезпечення даного різновиду діяльності;
- напрацювання основних шляхів вдосконалення правоохоронної діяльності митних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Правоохранительные органы в СССР* / под ред. К. Ф. Гуценко. – М. : Изд-во МГУ, 1991. – 288 с.
2. *Семенов В. М.* Правоохранительные органы в СССР : [учеб.] / В. М. Семенов. – М. : Юрид. лит., 1990. – 400 с.
3. *Додін Є. В.* Правоохоронна функція митних органів / Є. В. Додін // Митна справа. – 2009. – № 6. – С. 76–84.
4. *Жилка І. П.* Прокурорський нагляд за правоохоронною діяльністю митних органів України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. П. Жилка. – Одеса, 2009. – 202 с.
5. *Приймаченко Д. В.* Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки та поняття / Д. В. Приймаченко // Митна справа. – 2004. – № 6. – С. 14–18.
6. *Ягодинський В.* Щодо правоохоронної діяльності митних органів / В. Ягодинський // Право України. – 2002. – № 10. – С. 58–64.
7. *Про введення в дію рішення колегії Держмитслужби України від 29.10.2010: наказ Державної митної служби України від 30.10.2010 № 1311* // Митна газета. – 2010. – № 22.
8. *Митний кодекс України.* – Х. : Одиссей, 2012. – 368 с.
9. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Митного кодексу України: Закон України від 13.03.2012 № 4496-VI* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4496-17>
10. *Правоприменение в Советском государстве.* – М. : Юрид. лит., 1985. – 304 с.
11. *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>
12. *Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Мальта про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.2009 № 64* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?code=470_008
13. *Положення про Державну митну службу України: Указ Президента України від 12.05.2011 № 582/2011* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/582/2011>
14. *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>

Лисенко О. М. Правоохоронна діяльність митних органів

Аналізується питання правоохоронної діяльності митних органів на сучасному етапі розвитку Державної митної служби України через виконання покладених на митні органи завдання, досліджується нормативне визначення даного поняття, стан його наукового впровадження та шляхи подальшого розроблення порушеного питання.

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна діяльність митних органів, завдання та функції митних органів.

Лысенко А. М. Правоохранительная деятельность таможенных органов

Анализируются вопросы правоохранительной деятельности таможенных органов на современном этапе развития Государственной таможенной службы Украины через исполнение возложенных на таможенные органы задания, исследуется нормативное определение данного понятия, состояние его научной разработки и пути дальнейших исследований указанного вопроса.

Ключевые слова: правоохранительные органы, правоохранительная деятельность таможенных органов, задания и функции таможенных органов.

Lysenko O. Law enforcement of the customs authorities

The question of law enforcement of the customs authorities had analyzed at the present stage of development of the State Customs Service of Ukraine through the implementation of the tasks, that were entrusted to the customs authorities; the normative definition of the concept of this issue, the status of its scientific introduction and the ways of further development of the raised question also had researched here.

Key words: law enforcing authorities, law enforcement of the customs authorities, target and function of the customs authorities.